

UNAMA - UNIVERSIDADE DA AMAZÔNIA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO
PROGRAMA DE MESTRADO EM ECONOMIA

MÁRIO TITO BARROS ALMEIDA

REFORMA AGRÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA
AGRICULTURA: CONTRIBUIÇÕES PARA A AVALIAÇÃO
DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

BELÉM – Pa
2008

MÁRIO TITO BARROS ALMEIDA

**REFORMA AGRÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA
AGRICULTURA: CONTRIBUIÇÕES PARA A AVALIAÇÃO
DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Economia da Universidade da Amazônia – UNAMA, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. (PhD) Mário Miguel Amin Garcia Herreros.

**BELÉM – Pa
2008**

Almeida, Mário Tito Barros

REFORMA AGRÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA AGRICULTURA: Contribuições para a Avaliação da Experiência Brasileira. – Belém, 2008. 167f.

Dissertação de Mestrado: Universidade da Amazônia – UNAMA

Curso: Mestrado em Economia

Orientador: Mário Amin Garcia Herreros

1. Reforma Agrária. 2. Modernização da Agricultura. 3. Experiência Brasileira. 4. Experiência Internacional. 5. Incra

MÁRIO TITO BARROS ALMEIDA

**REFORMA AGRÁRIA E MODERNIZAÇÃO DA
AGRICULTURA: CONTRIBUIÇÕES PARA A AVALIAÇÃO
DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

BANCA EXAMINADORA

Orientador – Presidente da Banca Examinadora
Prof. Dr. (PhD). Mário Miguel Amin Herreros
Universidade da Amazônia – UNAMA – Belém – Pa

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Sousa
Universidade da Amazônia – UNAMA – Belém – Pa

Prof. Roberto Ribeiro Corrêa
Universidade Federal do Pará – UFPa – Belém - Pa

Apresentado em: ____/____/____
Conceito: _____

**BELÉM – Pa
2008**

Dedico este trabalho:

*A **Deus**, fonte de toda Sabedoria, que me faz ver
em lampejos a beleza do conhecimento
que realmente vale: o amor pela Vida.*

*A **D. Rosilda Almeida**, minha mãe, mestra e modelo, e a
Deusarino Almeida (in memorian), pai e amigo.
Por ensinarem com gestos e palavras que a Sabedoria
que vem de Deus é a meta maior a ser buscada.
O resto passa.*

*A **Leila, Mário Gabriel e Luís Arthur**, minha esposa e meus filhos.
Pelo incentivo, pela força, pelo carinho e, acima de tudo,
por todos dias testemunharem o valor
de um amor que se faz Sabedoria partilhada.*

AGRADECIMENTOS

Minha gratidão dificilmente poderia ser expressa em poucas palavras e em poucas citações. Expresso, no entanto, meu “muito obrigado”:

- Ao Prof. Mário Amin, PhD, orientador e amigo, exigente e apaixonado, por compartilhar o desejo de construir conhecimentos verdadeiros e sólidos.

- Ao prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Sousa, pela amizade e pelo incentivo fundamental para a conclusão de mais uma fase acadêmica.

- À Família Almeida (Glória, Vera, Zé Otávio, Marcos, Chico, Beth, Sílvia, Dodô, Paulo, Rita, Júnior), meus irmãos queridos, vigienses que se amam e vibram com o sucesso uns dos outros, pelo apoio e carinho.

- Ao INCRA, especialmente nas pessoas de Cristiano Martins, Elielson Silva, Juarez de Oliveira, Caroline Amarante, Liliane Tavares e Aurimar Silva, pelo companheirismo e ajuda para vencer esta etapa da vida acadêmica, proporcionando experiências concretas de compromisso com a Reforma Agrária.

- Aos colegas de turma do mestrado em economia da Unama (André, Solano, Bruno, Fabrini, Fábio, Richard, Faustino e Ademi) por serem profissionais competentes e lutadores perseverantes;

- Aos amigos encontrados ao longo do caminho por me acompanharem nas orações, nas torcidas e nos sinais de apoio.

“A atual estrutura agrária nos impede de ser uma nação, não é apenas um problema da pequena agricultura. Ela é um obstáculo para a conformação, consolidação e complementação da construção de uma nação republicana, democrática, autônoma, independente, que julgo ser a aspiração de todos nós”.

(Plínio de Arruda Sampaio)

RESUMO

A discussão sobre a importância da reforma agrária é sempre um assunto muito pautado nas discussões acadêmicas e políticas no Brasil. Uma das questões mais prementes neste campo é aquela que tem por interesse entender quais os motivos que levam a reforma agrária brasileira vir sendo implementada há quase 40 anos no Brasil e não apresentar perspectivas de alcance de seus objetivos de desconcentrar terra e de proporcionar melhorias na qualidade de vida no campo. O presente trabalho discutiu esta questão discorrendo sobre as causas deste fenômeno, identificando na ausência de uma verdadeira modernização agrícola um dos fatores mais relevantes para compreender o relativo fracasso da reforma agrária no Brasil. Para isto desenvolveu-se um modelo teórico, baseado nos conceitos de “desenvolvimento equilibrado” e de “modernização da agricultura” que possibilitasse identificar os fatores primordiais (econômicos e político-institucionais) que garantissem o sucesso da reforma agrária como vetor de desenvolvimento rural. Com base neste modelo, analisou-se experiências internacionais, especialmente as dos países do leste asiático. Percebeu-se que em todos eles foram postos em prática os fatores fundamentais sublinhados no modelo. Em seguida aproximou-se o modelo das ações implementadas no Brasil. O resultado foi revelador: de um lado percebeu-se que a experiência brasileira de reforma agrária deu-se à margem do processo de desenvolvimento nacional (baseado na industrialização pelo processo de substituição de importações e no papel subsidiário do setor agrícola) e, de outro, os resultados mostraram que esta experiência revela a face de uma reforma agrária incompleta e incapaz de gerar desenvolvimento agrícola, pois não é acompanhada da execução correta dos fatores fundamentais destacados no modelo. Em particular, destacou-se especialmente que a modernização agrícola posta em prática no país aconteceu de maneira conservadora, ou seja, somente a classe dominante teve acesso às melhorias tecnológicas, enquanto que a massa dos trabalhadores rurais quando recebiam terra e eram assentados não eram beneficiados com este processo. Deste quadro resulta como conclusão que para atingir seus objetivos preconizados no modelo construído, a reforma agrária precisa ser guiada pelo viés da modernização agrícola que abranja não só a pequena parcela dos grandes proprietários rurais, mas que seja a base da produção dos trabalhadores rurais como um todo. Isto significa ultrapassar a concepção de ser apenas distribuidora de recursos fundiários para ser efetivamente garantidora de todos os tipos de recursos necessários para o desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Reforma agrária, Modernização da agricultura, Experiência Internacional, Experiência brasileira, Incra.

ABSTRACT

The discussion about the importance of land reform is always an issue highly debated in the Brazilian academic and government places. One of the most pressing issues in this area is the one related with the interest of understanding the reasons behind the argument of why is taking the Brazilian agrarian reform almost 40 years to be implemented and that there are not prospects for reaching its goals of reducing land concentration and to improve the quality of life in the farm. This study discussed this issue explaining the causes of this phenomenon, identifying the absence of a real agricultural modernization as one of the most relevant factors for understanding the failure of the agrarian reform in Brazil. To achieve this objective it was developed a theoretical model, based on the concepts of "balanced development" and "agriculture modernization" that would identify the key factors (economic, political and institutional) to ensure the success of land reform as a vector for rural development. Based on this model, it was analyzed both the international experiences, especially those in the East Asian countries. It was observed that the basic factors of the model were implemented in all the countries. The same model was also applied to analyze the agrarian reform in Brazil. The result revealed that the Brazilian land reform took place outside the process of national development (based on the industrialization process of substitution of imports and the subsidies role of the agricultural sector). Also, the results indicated that this experience shows an agrarian reform incomplete and incapable of generating agricultural development because it is not accompanied by the correct implementation of the key factors highlighted in the model. In particular, it was observed that the agricultural modernization implemented in the country was very conservative, that is, only the ruling class had access to technological improvements, while the mass of rural workers that received land where settlers that were not benefited by this process. In this context, it can be concluded that to achieve the goals discussed in the model defined, the land reform must be guided by the agricultural modernization that takes care not only of the small portion of large landowners, but it also has to be the basis for the production of farm workers as a whole. This means that it is necessary to be not only a distributor of land resources but to be an effective distributor of all the types of resources needed for economic development.

Key words: Land reform, Agriculture modernization, International experience, Brazilian experience, Incra.

FIGURAS

FIGURA 1: Modernização do setor agrícola	34
FIGURA 2: Integrações inter-setoriais do desenvolvimento equilibrado	35
FIGURA 3: Fases do desenvolvimento econômico	42
FIGURA 4: Características da agricultura tradicional	48
FIGURA 5: Fatores fundamentais para a transformação da agricultura	51
FIGURA 6: Características da agricultura moderna	53
FIGURA 7: Elementos fundamentais da reforma agrária	62
FIGURA 8: Fatores econômicos para o sucesso da reforma agrária	68
FIGURA 9: Fatores político-institucionais para o sucesso da reforma agrária	77
FIGURA 10: Quadro comparativo (Fatores econômicos): reforma agrária nos NIC's e modelo interpretativo	81
FIGURA 11: Quadro comparativo (Fatores político-institucionais): reforma agrária nos NIC's e modelo interpretativo	82
FIGURA 12: Organização interna do INCRA	107
FIGURA 13: Quadro comparativo (Fatores econômicos): modelo interpretativo e reforma agrária no Brasil	109
FIGURA 14: Quadro comparativo (Fatores político-institucionais): reforma agrária no Brasil e modelo interpretativo	139

TABELAS

TABELA 1: Estrutura fundiária brasileira 2003.....	112
TABELA 2: Estrutura fundiária brasileira 2004	113
TABELA 3: Concentração fundiária (Evolução de Gini)	115

TABELA 4: Evolução da participação de assentados no PRONAF de 2000 a 2005	123
--	-----

GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Estrutura fundiária brasileira 2006 (área total dos imóveis rurais no país e nas regiões	114
GRÁFICO 2: Recursos com a obtenção de imóveis	118
GRÁFICO 3: Evolução da participação dos assentados no PRONAF de 2000 a 2005	126
GRÁFICO 4: Evolução da participação dos assentados no PRONERA de 2000 a 2005	128
GRÁFICO 5: Evolução do número de famílias assentadas (evolução do número de famílias assentadas no Brasil 1995-2005	144

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	17
1.1. Apresentação	18
1.2. Objetivo e Problema	18
1.3. Justificativa	21
1.4. Objetivos	26
1.4.1. Geral	26
1.4.2. Específicos	26
1.5. Hipótese	27
1.6. Metodologia	27
1.7. Organização de Capítulos	28
 II. AGRICULTURA, REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: construindo um modelo interpretativo	 30
2.1. Introdução	31
2.2. O papel da agricultura no desenvolvimento econômico	33
2.2.1.1. <i>O desenvolvimento econômico equilibrado</i>	34
2.2.1.2. <i>O processo de desenvolvimento equilibrado: as contribuições da agricultura</i>	38
2.2.2. As fases da agricultura no desenvolvimento equilibrado.....	42
2.2.2.1. <i>A fase inicial do desenvolvimento</i>	42
2.2.2.1. <i>A fase do Labour Intensive/Capital Saving</i>	43
2.2.2.1. <i>A fase do Labour Saving/Capital Intensive</i>	43
2.3. Modernização da agricultura, transformação estrutural e desenvolvimento agrícola	45
2.3.1. A agricultura tradicional	46
2.3.2. Transformação estrutural e modernização da agricultura	49
2.4. Reforma agrária e modernização da agricultura	54
2.4.1. Reforma agrária e desenvolvimento agrícola: delimitação de conceitos e suas relações inter-relações.....	57
2.4.1. O papel do economista na reforma agrária.....	59
2.5. Traços conclusivos parciais relevantes para a construção do modelo	60
 III. FATORES FUNDAMENTAIS DA REFORMA AGRÁRIA: UM PASSO ADIANTE NO MODELO INTERPRETATIVO	 65
3.1. Introdução	66
3.2. Fatores econômicos da reforma agrária	67
3.2.1. Regularização fundiária abrangente e obtenção ágil e eficaz do recurso fundiário	68
3.2.2. Estudo de mercado sério para garantir viabilidade econômica e ambiental	70
3.2.3. Crédito produtivo, assistência técnica e infra-estrutura adequadas às necessidades de produção	71
3.2.4. Formação continuada de capital social e humano	72

3.2.5. Investimentos e apoio à formação de empresas não agrícolas a partir do conceito de territorialidade	75
3.2.6. Produção e socialização de tecnologias atualizadas	75
3.3. Fatores político-institucionais da Reforma Agrária	77
3.3.1. O papel do Estado: Órgão Executor e Legislação Agrária	78
3.3.2. Instituições de <i>P&D</i> eficientes	79
3.3.3. Movimentos sociais articulados e comprometidos	80
3.4. Aplicação histórica de modelo interpretativo	80

IV. A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO À LUZ DO MODELO INTERPRETATIVO 86

4.1. Introdução	87
4.2. Aspectos históricos da questão agrária no Brasil	88
4.2.1. Capitâneas Hereditárias e concentração fundiária	90
4.2.2. Da lei de terras ao regime militar: estrutura fundiária intocável e intocada.	92
4.2.3. Do Estatuto da terra de 1964 à Constituição Federal de 1988: as idas e vindas da reforma agrária	95
4.3. O INCRA e a realização da reforma agrária no Brasil	97
4.3.1. Antecedentes: SUPRA/IBRA/INDA	98
4.3.2. O INCRA e a colonização como política da reforma agrária	99
4.3.3. O INCRA e a política de assentamentos: os dois planos nacionais de reforma agrária (PNRA's)	101
4.3.3.1. <i>O primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, sua implementação fracassada e as conseqüências para a reforma agrária</i>	101
4.3.3.2. <i>O segundo Plano Nacional de Reforma Agrária: O governo Lula e a reforma agrária</i>	105
4.3.4. A organização atual do INCRA	107
4.4. Análise da reforma agrária no Brasil à luz do modelo interpretativo.....	108
4.4.1. Os fatores econômicos da reforma agrária no Brasil	109
4.4.1.1. <i>O desenvolvimento do emaranhado da estrutura fundiária nacional</i>	110
4.4.1.2. <i>Obtenção cara e complexa do recurso fundiário e extenso do processo de criação de projetos de assentamento</i>	116
4.4.1.3. <i>Estudo de mercado e de viabilidade ambiental sem a participação do economista</i>	118
4.4.1.4. <i>Infra-estrutura insuficiente para as necessidades da produção</i>	120
4.4.1.5. <i>Ausência da continuidade de recursos e de controle de crédito produtivo e na assistência técnica dos assentamentos.....</i>	121
4.4.1.6. <i>As luzes e sombras da formação do capital humano e social da reforma agrária</i>	127
4.4.1.7. <i>Ausência de investimentos e de apoio à formação de empresas não agrícolas</i>	129
4.4.1.8. <i>A modernização tecnológica conservadora: desenvolvimento industrial sem o desenvolvimento agrícola global</i>	131
4.4.2. Os fatores político-institucionais da reforma agrária no Brasil	139
4.4.2.1. <i>O dilema do divórcio entre o agrário e o agrícola</i>	140
4.4.2.2. <i>A política de assentamento e as dicotomias do INCRA</i>	142
4.4.2.3. <i>Legislação agrária com lacunas e não aplicada integralmente</i>	147
4.4.2.4. <i>Parcos investimentos em Instituições P&D</i>	148

4.4.2.5. <i>Movimentos sociais desarticulados e nem sempre comprometidos com o desenvolvimento rural global</i>	149
a. Movimentos sociais e os conflitos no campo	149
b. Movimentos sociais como expressões de identidades híbridas e suas novas demandas	154
c. Movimentos sociais e a execução da reforma agrária no Brasil..	155
V. CONCLUSÃO	157
VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162

INTRODUÇÃO

1. APRESENTAÇÃO

O interesse pela questão da Reforma Agrária apareceu a partir de minha aprovação no concurso público para o Incra, acontecido no início de 2006. Até então, vislumbrava dissertar sobre o futuro da Amazônia diante das questões ambientais e dos postulados da Agenda 21.

Inicialmente pensei em juntar as atividades que exercia na autarquia federal, como analista da reforma e desenvolvimento agrário, com o aprofundamento de alguma temática específica das linhas de mestrado. Foram várias as idéias: estudar os resultados dos créditos concedidos para os clientes da reforma agrária em algum assentamento, discorrer sobre as questões ambientais dos projetos de reforma agrária, discutir os planos nacionais de reforma agrária, comparando os governos Lula e FHC ou, até mesmo, avaliar os resultados da ação do Incra na Amazônia. Temas, sem dúvida, interessantes, mas que não me satisfaziam.

Na verdade, estes são temas que se inserem na linha do “fazer reforma agrária” e minha formação em filosofia me impulsionava mais para a linha do “pensar a reforma agrária”. Ao longo de minhas pesquisas bibliográficas fui me deparando com muitos trabalhos direcionados para a primeira vertente e muito poucos para a segunda.

Esta necessidade de refletir e de aprofundar uma espécie de teoria da reforma agrária começou a se fazer presente também nas atividades do Incra, por meio de questionamentos sobre as próprias ações da autarquia, sobre a natureza dos projetos de assentamentos e sobre as conseqüências destas ações para o desenvolvimento.

Assim, comecei a direcionar minhas leituras para identificar a relação entre reforma agrária, agricultura e desenvolvimento. Aos poucos vim percebendo que há um vasto campo de pesquisa inerente a esta relação que se constitui numa interessante chave de interpretação para analisar criticamente as várias formas de “reformas agrárias” que são postas em ato no Brasil.

No decorrer de minhas pesquisas, leituras e observações, notei que há, de fato, vasto interesse sobre a reforma agrária, especialmente no Brasil e na América Latina como um todo. Este interesse se coloca no bojo dos questionamentos sobre o atraso no

desenvolvimento destes países e as possíveis saídas para os sérios conflitos sociais decorrentes deste quadro.

Acrescente-se a isso o fenômeno da grande quantidade de trabalhadores rurais despossuídos de terra que – em busca de uma saída – partem para ações que denunciam a injustiça na distribuição de terras nestas nações.

A partir de abril de 2007, quando fui nomeado Ouvidor Agrário Regional da Superintendência Regional SR 01 (Belém – PA) do Incra, pude aprofundar o contato com uma realidade ainda mais provocativa, a qual ofereceu ulteriores confirmações da linha de abordagem que me interessava fazer na presente dissertação: o confronto existente entre a pressão dos movimentos sociais para a realização da reforma agrária e a inserção (ainda que não necessariamente consciente ou deliberadamente desejada) desta nos postulados **econômicos** do país, com vistas ao desenvolvimento.

Estas constatações motivaram ainda mais aprofundar o estudo sobre reforma agrária, com vistas a compreender o seu papel no desenvolvimento econômico. Seria ela realmente necessária?

Assim, a pesquisa foi sendo endereçada para a necessidade de entender qual a verdadeira natureza da reforma agrária e qual sua relação com a teoria econômica, especialmente no que diz respeito à agricultura.

Cursar o mestrado em economia simultaneamente ao exercício da função de servidor público federal no Incra, tornou esta prática acadêmica uma ocasião para unir, uma vez mais, teoria e prática, permitindo-me realizar uma eficaz união entre experiência profissional e acadêmica.

1.2. Objeto e Problema

O problema da ausência de acesso à terra pelos trabalhadores rurais pobres tem persistido em muitos países em desenvolvimento, não obstante as numerosas iniciativas de reforma agrária. Depois de estar fora das agendas políticas desde os anos setenta, a discussão acadêmica e política sobre a reforma agrária tem voltado com maior intensidade.

Em uma tentativa de reunir as várias idéias acerca da reforma agrária e encontrar os pontos mais comuns, por reforma agrária pode-se entender a intervenção de política agrícola que se verifica quando o poder estatal modifica estruturalmente o mundo rural. Veiga (1981: p. 7), neste sentido, sublinha que “se trata de uma intervenção deliberada do Estado nos alicerces do setor agrícola, que a distingue da idéia de transformação agrária”.

Esta ação envolve a distribuição da propriedade fundiária, os contratos agrários, as políticas econômicas e a elevação da qualidade de vida do trabalhador rural. Em geral, se atingem os grandes latifúndios mal cultivados e os contratos mais antigos. A desapropriação pode acontecer com indenização ou não dos antigos proprietários. No primeiro caso, a classe fundiária obtém capital e, portanto, conserva poder, enquanto no segundo a substituição social é mais drástica.

A reforma agrária visa modificar, portanto, o tipo de propriedade fundiária prevalente, a distribuição da população, a malha dos assentamentos: o latifúndio pode ser substituído pela pequena propriedade cultivada por assentamentos dispersos ou pela grande propriedade estatal concentração populacional. Ela altera os resultados econômicos cultivando zonas improdutivas ou modificando o uso do solo. Sua finalidade é muitas vezes social e política por pretender substituir uma classe social rural por outra (por exemplo, a oligarquia fundiária por camponeses) e por valorizar as massas camponesas que precedentemente estavam marginalizadas na sociedade.

A reforma agrária foi, ao longo da História, especialmente durante os séculos XIX e XX, colocada em prática por diversos países, notadamente aqueles hoje considerados desenvolvidos. No Brasil, a reforma agrária foi um tema debatido principalmente a partir do Estatuto da Terra de 1964 e da criação do Incra. Muitos são os estudos que discorrem sobre a questão agrária e sobre a reforma agrária como solução dos problemas no campo e como promotora de benefícios sociais no país.

Porém, há uma escassa discussão sobre o papel da Reforma Agrária e sua relação com o desenvolvimento econômico como um todo, especialmente como possível impulsionadora do setor agrícola. Ou seja, de certa forma há uma carência de obras que enfoquem uma “teoria da reforma agrária” enquanto reflexão sistemática.

Ao mesmo tempo, percebe-se que o debate sobre reforma agrária gira em torno das variáveis específicas de uma determinada ação pontual e enfoca, por isso, momentos ou fases,

sem abranger uma análise mais ampla. Neste sentido, mesmo que se estude a reforma agrária a partir de um tema econômico (como o impacto dos créditos em um determinado assentamento), são sempre análises parciais e localizadas.

Além disso, há grande variedade de estudos que analisam questões voltadas para os aspectos sociológicos da reforma agrária, tais como o papel dos movimentos sociais, as relações de gênero no processo de assentamento de famílias, entre outros. O debate, por isso, espraia-se na vasta discussão sobre as variáveis políticas e pouco se concentram nos aspectos econômicos da questão.

Em meio aos estudos, percebe-se que há uma pergunta latente que se apresenta de quando em vez nestes debates e que se constitui no cerne do problema enfrentado por este exercício acadêmico: quando vai acabar a reforma agrária no Brasil?

De fato, faz-se reforma agrária no Brasil há quase 40 anos. E, neste ritmo e na modalidade com a qual é feita, não há perspectiva de término. Põe-se, então, a questão do tempo da reforma agrária e os prazos a serem cumpridos. Em outras palavras, o que a pergunta latente pretende entender é por que a reforma agrária não vem sendo executada a contento e nem vem dando sinais de ser finalizada no Brasil, enquanto em outros países ela não levou mais do que três anos, tendo, efetivamente, resultado em desenvolvimento econômico.

Desta simples questão brotou o problema que a dissertação se propõe enfrentar: **quais os entraves que impediram e vêm impedindo a realização efetiva da reforma agrária no Brasil e de que forma estes obstáculos acabam por influenciar fortemente no processo de desenvolvimento do país?**

Ao procurar entender os motivos que levam o Brasil a não realizar uma efetiva reforma agrária, mesmo possuindo um órgão específico para este fim desde 1970, constata-se que houve nações que conseguiram realizar a reforma agrária em tão pouco tempo e deslancharam o próprio desenvolvimento de maneira decisiva.

É ao redor deste questionamento que o presente trabalho pretende ser desenvolvido.

1.3. Justificativa

O problema da presente pesquisa, tal como foi expresso acima, levanta não só a questão do tempo de execução da reforma agrária. Ele traz consigo uma questão ainda mais profunda: o tempo de uma ação social depende das variáveis que a fundamentam e dos objetivos que se pretende atingir. Ou seja, dependendo de como está fundamentada e do objetivo a ser atingido, uma ação vai confrontando-se com as variáveis históricas concretas, numa dialética *hegeliana* que contrapõe tese, antítese e síntese.

Assim, de certa forma, ao partir do problema inicial (entender a temporalidade da reforma agrária), acaba-se indo em direção de algo maior e mais profundo: a busca da compreensão da reforma agrária na dinâmica histórica que se orienta para o desenvolvimento econômico de uma nação.

A análise da reforma agrária sob o ponto de vista econômico não é, evidentemente, algo novo. Nem esta abordagem reveste-se de um grande ineditismo. Na verdade, ao levantar a problemática da reforma agrária no Brasil sob o viés da teoria econômica, pretende-se, acima de tudo, investigar qual o melhor caminho para que um dos instrumentos de desenvolvimento econômico, como é a reforma agrária, seja utilizado de maneira adequada, a fim de contribuir para dinamizar o motor da economia, de modo que esta possa obter vantagem na dinâmica da hegemonia da economia de mercado na contemporaneidade e conduzir uma sociedade ao incremento da qualidade de vida de seus membros.

Trata-se de investigar de que forma as ações de organização fundiária e a conseqüente utilização racional da terra para a produção agrícola podem inserir uma economia no desenvolvimento econômico ensejado por todas as nações. Isto significa adentrar não exatamente nas estratégias e atividades fins da reforma agrária, mas nas idéias motivadoras, nos princípios orientadores e nos pressupostos sustentadores destas ações.

Neste sentido, identificar o lugar específico da reforma agrária no desenvolvimento econômico pode colaborar para que se entendam os motivos de em alguns países ela ter obtido sucesso, em outros ter redundado em um sonoro fracasso e, em outros ainda, estar marcando passo há décadas, como é o caso do Brasil.

Acredita-se, por este motivo, que este estudo seja pertinente e relevante, pois, no âmbito da reflexão sobre as idéias motrizes da reforma agrária, ele se reveste de importância na

medida em que, entre outras coisas, permite estabelecer quais estratégias são as mais apropriadas para que os fins preconizados pela teoria do desenvolvimento econômico sejam alcançados.

Ademais disso, assiste-se, hoje, a uma grande discussão no meio acadêmico e também nos espaços políticos sobre a viabilidade e a potencial eficácia da reforma agrária.

De um lado, alguns teóricos posicionam-se exacerbadamente contra ela, sustentando a existência de uma inexorável relação diretamente proporcional entre o tamanho da propriedade e o seu grau de produtividade. No outro extremo, encontram-se os defensores ardorosos da realização da reforma em países que nunca fizeram tentativas sólidas de efetivá-la, como o Brasil, argumentando a associação direta entre latifúndios, improdutividade ou orientação para o exterior, e pequenas propriedades, produtividade e orientação ao abastecimento do mercado interno. No “centro” destas duas posições extremadas, encontram-se autores que a colocam como fundamental para o desenvolvimento do setor agrícola e, conseqüentemente, do desenvolvimento econômico como um todo e demonstram o sucesso da reforma agrária em alguns países.

Para iniciar a compreensão da questão “reforma agrária” é preciso partir de uma conceituação básica que elenque aqueles elementos que, de alguma forma, estão presentes nas várias discussões sobre o tema. Assim, pode-se sustentar que reforma agrária é a ação deliberada do Estado com vistas a reorganizar a estrutura fundiária de um país para que mais trabalhadores tenham acesso à terra e possam gerar dela produtividade e renda. Ou, como sublinha Barraclough (2001, p. 378), reforma agrária é o conjunto de “medidas destinadas a efetuar uma distribuição mais justa das terras agrícolas, especialmente por meio das intervenções governamentais”.

Sobre estas idéias iniciais há um vasto número de obras que discutem cada um destes elementos, especialmente com relação ao papel do Estado, do mercado e do viés capitalista ou socialista de seus objetivos. No que concerne ao interesse do rumo que se pretende dar a este trabalho acadêmico, cabe, então, discorrer brevemente sobre as contribuições dos vários autores sobre a reforma agrária, de modo a permitir uma visão mais ampla do tema.

Em linhas gerais, o debate sobre a reforma agrária pode ser reunido nas seguintes vertentes: reforma agrária como instrumento de desenvolvimento agrícola, reforma agrária de mercado, reforma agrária de inspiração socialista e reforma agrária desnecessária.

Na *primeira vertente*, os autores afirmam a *importância e a necessidade da reforma agrária* no processo de desenvolvimento de uma economia e, portanto, a colocam no

âmbito da economia de mercado como instrumento eficaz para o desenvolvimento do setor agrícola e, conseqüentemente, da economia como um todo. Este processo é conduzido pelo Estado e implica em sua participação efetiva. Mellor (1962; 1966; 1978; 1985; 1995), Johnston (1967; 1977) e Schultz (1964) podem ser apresentados como autores que, ao defenderem o desenvolvimento da agricultura como dinamizador do desenvolvimento global, postulam a reforma agrária como fator indispensável para a transformação estrutural no campo. Além destes, pode-se citar Barraclough (2001) e Dorner (1972).

Na defesa da *reforma agrária de mercado*, existem autores e entidades internacionais que postulam uma reforma agrária mais eficaz, que seja conduzida pelas forças de mercado, ou seja, uma reforma sem grandes mudanças na estrutura fundiária. O Estado, nesta visão, não seria o condutor do processo, mas o facilitador para que o processo de comercialização de terras e de sua utilização obedeça às regras do mercado. Pereira (2004), em sua dissertação de mestrado, afirma que este é o modelo utilizado pelo Banco Mundial para defender a urgente realização da reforma agrária em países em desenvolvimento. Neste viés, destacam-se, entre outros, Aiyar, Parker e Vanzyl (1995), Banerjee (1999), De Janvry e Sadoulet (2002) e Deininger (1998).

A *terceira vertente* engloba autores – especialmente de inspiração marxista – que entendem a reforma agrária no bojo das ações dos trabalhadores com vistas à superação do paradigma capitalista de organização social, compreendendo-a como ação revolucionária no meio rural, de modo a combater o latifúndio e as elites do campo. Dentre estes autores encontram-se, entre outros, Martins (2000), Veiga (1984, 1991), Graziano (1982, 1996) e Sampaio (2006).

Como reconhecido defensor desta perspectiva (sendo o fundador e líder do Movimento dos Sem Terra – MST), destaca-se Stédile (1998, 2005), o qual procura demonstrar que existe uma associação direta entre latifúndios, improdutividade e orientação para o exterior, e entre pequenas propriedades, produtividade e orientação ao abastecimento do mercado interno. Seus escritos, feitos a partir de uma releitura da própria história do Brasil por meio da perspectiva socialista, fundamentam a ação dos movimentos sociais, em especial do MST, para pressionar pela execução da reforma agrária.

Os autores da *quarta vertente* questionam a validade, a viabilidade, a potencial eficácia e até mesmo a importância da reforma agrária para o desenvolvimento econômico, buscando desmistificá-la e afirmando que, mesmo em casos onde ela supostamente teria dado

certo, na verdade, o desenvolvimento econômico resultante foi devido a outras ações macroeconômicas e a motivos externos.

Este é o caso, por exemplo, de Salim Rashid (2006), professor de economia da Universidade de Illinois (EUA), que, em artigo intitulado “*Is land reform viable under democratic capitalism?*”, ao elencar os motivos de seu posicionamento, conclui que seu “objetivo não é somente entender o passado, mas também sugerir que, no futuro, a reforma agrária possa ser removida da agenda do desenvolvimento econômico”. Em favor de sua tese, este autor afirma, entre outras coisas, que a terra é somente um pequeno fator de geração de riqueza, que o papel do setor agrícola nas economias mundiais (especialmente na América Latina) tem decrescido e que não é confirmado que menores extensões de terra são mais produtivos que os grandes imóveis¹.

Entre aqueles que defendem este posicionamento, alguns argumentam que o tempo histórico da reforma agrária já teria passado. Para eles, as nações que a realizaram conseguiram concluí-la e aquelas que não tiveram competência para fazê-la perderam a oportunidade histórica, tornando-se anacrônicas por sustentarem um programa desta natureza.

Neste sentido, Navarro (2007), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, desenvolve uma linha de pensamento que contempla, principalmente, o desalento com o processo de reforma agrária e a defesa de que o tempo histórico da reforma agrária teria acabado, sublinhando que reformas têm o seu tempo histórico, e a agrária surgiu nos anos 50, quando foi entendida como necessária para constituir o mercado interno que desenvolveria o país. Mas não ocorreu, pois após o ‘milagre brasileiro’ o Brasil ressurgiu mais urbano, com sua economia prescindindo da reforma agrária.

Para ele, o governo não interrompe tal programa em face das inevitáveis consequências políticas que adviriam e do poder da inércia que tem tal bandeira na visão de alguns setores sociais. Este relativo distanciamento da parte principal do governo em relação à reforma agrária reflete o que, segundo ele, todos sabem, mas ninguém parece ter coragem de dizer claramente: o tempo histórico da reforma agrária passou.

Paralelamente a estas vertentes, encontram-se os documentos das instituições governamentais que fundamentam as políticas de reforma agrária nos países. No caso do Brasil,

¹ Ressalte-se, a este ponto, que, no *paper* acima citado, Rashid levanta a questão da impossibilidade de se fazer reforma agrária na democracia capitalista, notando que as experiências bem-sucedidas foram realizadas sob governos ditatoriais ou, pelo menos, autocráticos.

este marco regulador encontra-se, principalmente, na Lei de Terras (lei nº 601/1850), no Estatuto da Terra de 1964, na Constituição Brasileira de 1988, no Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária de 10 de outubro de 1985, no Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária de 2003 e na legislação interna do INCRA. Da análise desta legislação, como se verá com mais profundidade no capítulo IV, resulta que ela nem sempre é coerente em suas idéias, demonstrando que foi sendo editada ao sabor dos interesses dos grupos dominantes e que, numa análise mais acurada (que fugiria do escopo deste trabalho), reúne um pouco de cada vertente acima citada.

O presente trabalho discute a reforma agrária a partir da primeira vertente, ou seja, aquela que a coloca como um **vetor de grande importância no processo de desenvolvimento econômico baseado na modernização do setor agrícola**. Por isso, ao longo dele serão aprofundados os principais argumentos dos autores, de modo a estabelecer um modelo de análise que permita cotejar seus principais fatores constitutivos com a experiência concreta realizada no Brasil.

As idéias explanadas até aqui reforçam o pressuposto de que, no âmbito da ciência econômica, torna-se necessário discutir o papel da reforma agrária no desenvolvimento econômico de uma sociedade.

Como ponto de partida, vê-se que a análise comparativa dos processos de desenvolvimento das nações constata que estes foram bem-sucedidos naquelas nações que, ou no início ou ao longo deles, enfrentaram a questão agrária e promoveram reformas estruturantes no meio rural. Além do mais, quando se olha para o Brasil, salta aos olhos o fato de que há quase quarenta anos existe um órgão governamental especificamente voltado para a execução da reforma agrária com cada vez mais volumosos recursos destinados à sua implementação. A presença desta agência governamental – mesmo entre idas e vindas e com tantas lacunas em sua ação – torna visível a importância da reforma agrária no Brasil e, ao mesmo tempo, desnuda as suas contradições.

Os próprios conflitos no meio rural que vêm acontecendo ao longo de décadas, às vezes de maneira latente, mas quase sempre de modo patente, mostram que a **questão agrária** precisa ser enfrentada e que uma análise acadêmica da importância da reforma agrária e de seu desenvolvimento no país precisa ter lugar. Neste sentido, Teófilo e Mendonça (*apud* Teófilo, 2001), afirmam que o Brasil até hoje não enfrentou efetivamente a **questão agrária**, a qual é uma questão crucial para o processo de desenvolvimento de uma nação. Para eles, o fato de a nação

não ter promovido uma justa distribuição de terras e não ter fomentado políticas de apoio a formas de agricultura na base familiar acabou inibindo um desenvolvimento que fosse duradouro e equilibrado.

O mesmo raciocínio vale para o fato de que milhares de hectares de terra vêm sendo disputados por posseiros, grileiros, trabalhadores rurais sem terra, madeireiros, entre outros, mostrando que a **questão fundiária** precisa ser equacionada.

Assim, a questão de fundo neste exercício acadêmico é a de averiguar quais os entraves que impediram e vêm impedindo a realização efetiva da reforma agrária no Brasil e de que forma estes obstáculos acabam por influenciar fortemente no processo de desenvolvimento do país.

É uma questão premente que sinaliza a justificação desta discussão acadêmica em nível de mestrado.

1.4. Objetivos

1.4.1 Geral

Investigar os entraves que impediram e vêm impedindo a realização efetiva da reforma agrária no Brasil e de que forma estes obstáculos acabam por influenciar fortemente no processo de desenvolvimento do país.

1.4.2 Específicos

- Analisar o papel do setor agrícola no desenvolvimento econômico a partir do conceito de “desenvolvimento equilibrado” e de “modernização da agricultura”, de modo a compreender o papel da reforma agrária nesta dinâmica;
- Construir um modelo interpretativo da reforma agrária que permita, enquanto referencial teórico, a avaliação das experiências concretas implementadas historicamente;

- Avaliar a experiência brasileira à luz deste modelo e discutir as causas que a impedem de ser vetor de desenvolvimento nacional.

1. 5. Hipótese

Partindo da idéia apreendida dos teóricos que defendem a reforma agrária como fator fundamental de desenvolvimento agrícola, a hipótese deste trabalho é que a reforma agrária no Brasil não está sendo realizada totalmente de acordo com os pressupostos definidos pela teoria econômica e, por causa disso, não consegue gerar desenvolvimento agrícola, constituindo-se em uma reforma agrária incompleta. Ou seja, se a reforma agrária no Brasil vem sendo implementada há quase quarenta anos e não se vislumbra prazo de conclusão, é porque ela não está sendo conduzida integralmente pelos fatores constitutivos que levam à modernização da agricultura e à sua conseqüente transformação estrutural.

1.6. Metodologia

Para conseguir alcançar os objetivos propostos alguns caminhos foram seguidos:

01. Pesquisa bibliográfica: buscou-se revisar a literatura existente sobre o papel da agricultura para o desenvolvimento econômico, sobre as experiências internacionais de desenvolvimento agrícola e o papel da reforma agrária neste contexto e sobre os estudos voltados para a análise da reforma agrária no Brasil.

02. Pesquisa documental: procurou-se analisar a legislação que fundamenta a reforma agrária no Brasil e a ação do Incra, buscando detectar não só as mudanças que esta documentação foi sofrendo ao longo do tempo, ao sabor das diretrizes políticas de cada governo em cargo, como também investigar se estas normas promovem – de fato – a efetiva reforma agrária e o conseqüente desenvolvimento econômico nacional.

03. Observações de campo: buscou-se constatar, na prática, a realização das ações da reforma agrária no Brasil por meio do Incra, analisando criticamente os vários modelos de assentamento e suas estratégias, bem como os resultados obtidos ao longo do processo. Esta aproximação se deu seja através do exercício diário das funções desempenhadas

no Incra (como analista da reforma agrária e como ouvidor agrário), seja em conversas e debates com servidores do órgão.

1.7. Organização dos capítulos

O título deste trabalho, *“reforma agrária e modernização da agricultura: contribuições para a avaliação da experiência brasileira”*, tenta resumir o cerne do que se pretende abordar ao longo de toda a dissertação. Centrais são, portanto, as ideias de “desenvolvimento equilibrado”, “modernização da agricultura” e de “experiência brasileira”, que são fundamentais para viabilizar a resposta à questão-problema desta pesquisa.

De fato, a relação entre a experiência brasileira de reforma agrária e o processo de modernização necessário para o desenvolvimento da agricultura é a chave que permite compreender o próprio processo de desenvolvimento nacional como um todo e as ações de reforma agrária, em particular. A organização deste trabalho procurou respeitar estes enfoques e destacar uma lógica que possibilitasse a compreensão do caminho a ser percorrido.

São cinco capítulos. O primeiro é este de caráter introdutório, que discorre sobre as ideias fundamentais que serão discutidas ao longo de toda a dissertação.

Os dois capítulos seguintes discorrem sobre a fundamentação **teórica** desta dissertação. O segundo capítulo aborda a teoria que fundamenta a concepção econômica de reforma agrária, inserindo-a nos estudos que afirmam que o desenvolvimento do setor agrícola é o motor para o desenvolvimento da economia na sua globalidade. Por isso enfoca o conceito de “desenvolvimento equilibrado”, depreendido especialmente do pensamento de John Mello e Bruce Johnston, e o de “modernização da agricultura e transformação estrutural” a partir das obras de T. W. Schultz. Nele também é inserida a discussão inicial sobre a reforma agrária e seu papel neste contexto, destacando os pontos fundamentais que podem constituir-se num modelo de interpretação das experiências de reforma agrária.

O terceiro capítulo aprofunda a elaboração deste modelo interpretativo visando permitir o estabelecimento dos fatores fundamentais para que a reforma agrária seja um vetor de desenvolvimento agrícola. Partindo das teorias discutidas no capítulo anterior, definem-se os

fatores econômicos e político-institucionais da reforma agrária e faz-se uma breve avaliação de algumas experiências internacionais à luz do modelo construído.

O quarto capítulo analisa a experiência de reforma agrária no Brasil a partir do modelo interpretativo construído, discutindo ponto a ponto os fatores teorizados, avaliando se foram efetivados ou não no país.

Na conclusão são retomados os questionamentos levantados ao longo deste trabalho, buscando identificar os motivos que levam a reforma agrária no Brasil a estar sendo implementada há tanto tempo sem apresentar sinais de que haverá término a médio prazo, considerando-a, à luz do modelo interpretativo proposto, como um processo de reforma agrária incompleta.

CAPÍTULO II

AGRICULTURA, REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: CONSTRUINDO UM MODELO INTERPRETATIVO

2.1 Introdução

A agricultura vem recebendo, na história do pensamento econômico, tratamentos diferenciados de acordo com a compreensão de sua importância para as relações econômicas concretas. Assim, este tratamento inicialmente defende a superioridade do setor agrícola diante dos outros setores (dos primeiros teóricos até aos fisiocratas) para, em seguida, assumir a compreensão clássica de sua subordinação à lógica do capital industrial nos séculos XVIII e XIX; não obstante, esta continua tendo supremacia teórica e analítica, como se depreende do pensamento de David Ricardo.

A especificidade da agricultura se dilui com o domínio do setor industrial, a partir do final do século XIX, reforçando seu papel subordinado na dinâmica econômica, no exercício de suas “funções” clássicas. Alguns teóricos retomam a discussão da importância da agricultura na economia em meados da década de 60 do século passado, a partir da concepção de um desenvolvimento do setor agrícola em si, nos moldes do assim chamado “desenvolvimento equilibrado”, especialmente no âmbito dos debates sobre as possibilidades de superação da pobreza nos países de baixa renda. No mesmo período, a discussão sobre o papel do setor agrícola retorna, especialmente entre os teóricos ligados ao viés socialista, com o aprofundamento do debate sobre a “questão agrária”.

No âmbito da discussão sobre o papel econômico da reforma agrária, é inevitável retomar este debate sobre o papel do setor agrícola na dinâmica do desenvolvimento econômico, visando enfrentar as questões da importância da agricultura, da produtividade agrícola, da propriedade da terra e do ordenamento fundiário como pressupostos para a geração de riquezas de uma nação.

Por isso, para que se faça uma avaliação da execução da reforma agrária, é necessário discorrer sobre o seu papel como instrumento eficaz de um desenvolvimento econômico dinamizado pelo setor agrícola. Isto significa analisar, primeiramente, de que maneira a agricultura pode ser o elemento motriz da economia de uma sociedade.

Muitos autores têm sublinhado a relação intersetorial entre agricultura e indústria como sendo de fundamental importância para explicar as diferenças na capacidade de desenvolvimento entre os países. Segundo Mellor (1995) uma boa teoria econômica do

desenvolvimento agrícola deve focalizar três aspectos inter-relacionados: o papel da agricultura no desenvolvimento econômico, a natureza econômica da agricultura tradicional e o processo econômico de modernização da agricultura.

Assim, neste capítulo, discorrer-se-á sobre estes três aspectos, destacando o papel da agricultura no processo de desenvolvimento econômico e inserindo-a, então, na dinâmica da economia de mercado e discutindo a importância de sua modernização como fator de transformação estrutural.

Nesta discussão, e como consequência natural deste raciocínio, insere-se a função econômica da reforma agrária, entendida em seu papel de dinamização do desenvolvimento do setor agrícola e de instrumento de aumento de produtividade e de inserção do trabalhador rural na economia, e que, por isso, possui uma duração temporal definida.

Para o alcance destes objetivos, iniciar-se-á pela análise do pensamento de John Mellor e Bruce Johnston, que, entre outros, discutiram desde a década 60 do século passado o papel do desenvolvimento da agricultura como fator indispensável para o desenvolvimento global, especialmente nos países de baixa renda. Logo em seguida, será abordada a decisiva contribuição de Theodore W. Schultz², em sua obra *“Transforming traditional agriculture”* (1964). Este estudioso é, ainda hoje, apontado como um dos maiores expoentes da análise sobre o processo de modernização da agricultura a partir da sua transformação estrutural.

São autores que, apesar de algumas diferenças sutis, se complementam mutuamente e aprofundam temáticas que estão direcionadas para a consecução do mesmo fim: a centralidade do setor agrícola no processo de desenvolvimento econômico³.

Em seguida, de posse destas idéias e à luz destes autores, abordar-se-á o papel da reforma agrária neste processo, suas características fundamentais e suas contribuições para a modernização da agricultura.

Por fim, serão traçados alguns pontos conclusivos parciais considerados importantes para prosseguir na busca de um modelo⁴ interpretativo que possibilite compreender o

² Economista norte-americano da Universidade de Chicago, Prêmio Nobel de Economia em 1979.

³ Uma vasta produção referente a estes aspectos, parcialmente citada na bibliografia deste trabalho, demonstra a atualidade do pensamento destes autores e reforça o fato de que eles, entre outros, podem ser ainda referenciais para a compreensão do papel do setor agrícola na dinâmica do desenvolvimento econômico.

⁴ Aqui e em outros momentos deste trabalho, toma-se a definição dada pelo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, segundo o qual “modelo” é “aquilo que serve de referência”.

processo de reforma agrária no desenvolvimento econômico como um todo e, a partir dele, contribuir para analisar a experiência praticada no Brasil.

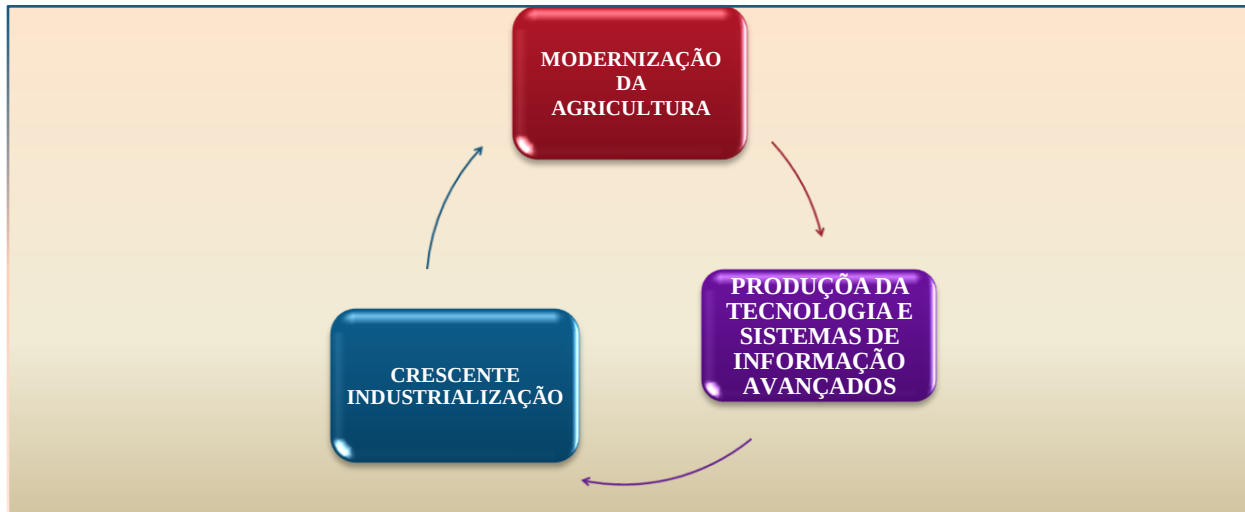
2.2 O Papel da Agricultura no Desenvolvimento Econômico

O desenvolvimento econômico é o processo pelo qual uma população aumenta a eficiência com a qual ela satisfaz a demanda por bens e serviços e, assim, aumenta também o nível *per capita* de vida e de bem-estar geral. Em países desenvolvidos, com alta taxa de formação de capital, o crescimento tende a ser mais veloz do que em países de baixa renda.

O desenvolvimento é o objetivo perseguido por todas as nações na organização de sua vida econômica. Nascido no bojo da economia de mercado, este conceito engloba a melhoria das condições de vida das pessoas, garantindo, ao lado do crescimento econômico, qualidade no acesso aos bens e na satisfação de suas necessidades.

Dentre estas necessidades, as mais básicas são as referentes à alimentação. O setor agrícola de uma economia, por isso, possui importante papel, especialmente porque garante a reprodução das pessoas, qualificando assim sua força de trabalho. Esta importância do setor agrícola é ainda mais evidente em países pobres, os quais, por não possuírem condições de potencializarem o setor industrial e o de serviços, dependem da produtividade da agricultura para seu sustento.

Na presente seção deste trabalho, discorre-se sobre a tese que demonstra que o desenvolvimento do setor agrícola potencializa o desenvolvimento de uma economia, numa dinâmica de inter-relacionalidade setorial. Como foi dito, esta discussão respalda-se basicamente, ainda que não unicamente, nos trabalhos de Johnston (1961; 1967; 1977) e Mellor (1962; 1966; 1995; 2001). A apresentação, em linhas gerais, do conceito de desenvolvimento equilibrado, de suas fases e da contribuição do setor agrícola neste processo é também abordada a seguir.



Fonte: Elaboração própria a partir de Toffler (1980)

FIGURA 1: MODERNIZAÇÃO DO SETOR AGRÍCOLA E SUAS CONSEQUÊNCIAS.

Como se nota neste esquema, a modernização do setor agrícola permite a geração de excedente capaz de financiar uma crescente industrialização da economia nacional. Esta, por sua vez, impulsiona a produção de tecnologia e a construção de avançados sistemas de informação, geradores de maiores competitividades no mercado internacional.

Uma rápida análise pela história econômica das nações confirma os postulados desta teoria. De fato, nos países da Europa, nos EUA, bem como no Japão, uma agricultura forte sempre foi sinônimo de alto desenvolvimento. As políticas implementadas no sentido do desenvolvimento do setor agrícola tiveram como objetivo e consequência a criação e a sustentação do setor industrial, o qual, por sua vez, possibilitou pesadas inversões em P&D, gerando fortes incrementos na produção avançada de tecnologia e sistemas de informação. Recentemente, este foi o caso dos *New Industrialized Countries* (NICs) da Ásia Oriental, como Taiwan, Coréia do Sul e Hong Kong (na primeira geração), bem como Tailândia, Malásia e China (na segunda geração).

2.2.1.1 O Desenvolvimento Econômico Equilibrado

Os países pobres têm sua base econômica no setor agrícola. Por isso, os estudos com vistas a alavancar o desenvolvimento econômico destas nações sublinham que a

De acordo com o esquema acima, considerando-o como uma fotografia estática de um momento específico das relações de mercado (neste caso do **desenvolvimento equilibrado**), o desenvolvimento agrícola contribui para o desenvolvimento econômico global através da oferta de produtos agrícolas (S_{agr}), das exportações de produtos agrícolas (X_{agr}) e da renda *per capita* do setor (Y_{pcagr}).

Por meio da oferta, a agricultura atende à demanda por produtos agrícolas dos outros setores determinada pelo aumento da renda *per capita* global. O equilíbrio de mercado se dá através da relação entre oferta e demanda, expressa no preço dos produtos agrícolas.

Por meio da exportação, pode contribuir para o equilíbrio da balança comercial, já que as importações de bens industriais e de tecnologia que não satisfazer as demandas dos setores não agrícolas causam a saída de divisas da economia nacional. Isto se dá porque, para que aconteça o desenvolvimento industrial, é preciso satisfazer as lacunas (“*gap*”) de tecnologia, de modo a gerar um melhoramento industrial. Já que nacionalmente a indústria nascente produz, principalmente, bens de consumo, esta tecnologia precisa ser importada. O recurso para estas aquisições, por isso, se dá por meio do excedente gerado pelas exportações agrícolas. Para Mellor (1995), os produtos a serem exportados não são aqueles considerados como “coloniais”, pois estes são menos estáveis no longo prazo e exigem muitas vezes alta especialização, mas produtos de consumo de base (policultura).

A contribuição da agricultura neste processo acontece também pelo incremento da renda *per capita*, a qual gera, de um lado, oferta de mão-de-obra para os outros setores, por outro, demanda por produtos industriais, e ainda gera recursos para serem investidos na indústria.

O excedente de mão-de-obra proveniente do setor agrícola contribui para o equilíbrio dos salários praticados no mercado, o qual – para o crescimento dos setores não agrícolas – sofre pressão da demanda por mão-de-obra que atenda ao crescimento da demanda. Mellor (1995) diz que a baixa produtividade equivale à carência de mão-de-obra para outros empregos e o desenvolvimento industrial é possível somente se os agricultores conseguem produzir a mais do que para a própria manutenção. Por isso, o desenvolvimento agrícola leva ao aumento da produtividade da agricultura, gerando disponibilidade de mão-de-obra para as ocupações não agrícolas.

Assim, também a demanda por produtos industriais conduz a economia ao equilíbrio dos preços praticados, pois o setor industrial passa a ofertar uma quantidade cada vez

maior destes produtos. O capital formado na agricultura atende às necessidades de investimento dos outros setores, contribuindo para o equilíbrio da taxa de juros. Esta transferência pode acontecer de várias formas, tais como impostos fundiários ou poupanças rurais. Com efeito, o desenvolvimento do setor agrícola que gera o aumento da renda agrícola produz dois tipos de agricultores: os consumidores (que demandam bens de consumo industriais) e os empreendedores (que demandam meios técnicos para a agricultura, tais como tratores, sementes, etc.).

Em resumo, pode-se dizer que o acelerado crescimento do setor agrícola pode promover crescimento no setor não agrícola, e, portanto, poderia ser de considerável interesse para os países em desenvolvimento no qual o setor mais importante é o agrícola.

A agricultura pode promover poupança e mão-de-obra para o desenvolvimento do setor não agrícola. Parte do excedente agrícola pode ser exportado para financiar a importação de muitos bens de consumo externos e aliviar o déficit na balança comercial. A expansão do setor agrícola, acompanhado pelo aumento da renda familiar rural, pode representar um importante mercado consumidor dos bens produzidos pelas indústrias domésticas.

O setor agrícola participaria da proteção dos custos relacionados na estratégia de substituição de importações amplamente perseguida pelos países em desenvolvimento. Ao prover uma adequada oferta de alimentos, o crescimento agrícola pode ajudar a estabilizar o nível geral de preços e, portanto, mobilizar e realocar mais eficientemente recursos domésticos. Além disso, a infra-estrutura agrícola existente seria usada pelo setor não agrícola. Desse modo, a agricultura contribuiria substancialmente para o desenvolvimento econômico.

Mellor (1995), ao discutir o papel do setor agrícola no processo de desenvolvimento econômico, se baseia em duas formas de observação: a empírica e a teórica. Na primeira, entre outras constatações, ele verifica que, em meados de 1980, uma grande redução da pobreza ocorreu em países asiáticos: 25% em 15 anos na Índia; de 1/2 para 1/3 nos países do Sudeste asiático; a mesma proporção na China e a virtual erradicação da pobreza absoluta em Taiwan. Estes dados mostram que a agricultura tem um papel crucial nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico.

Já o ponto de partida teórico diz respeito ao conceito de desenvolvimento equilibrado (*balanced growth*), no qual há um crescimento proporcional do setor agrícola e do não agrícola. A agricultura não é subsidiária da indústria e nem esta cresce sem a participação daquela. Para ele, deve-se evitar, de um lado, o “fundamentalismo agrícola” e o

“fundamentalismo industrial”, de outro. O primeiro porque é incapaz de garantir o desenvolvimento como um todo, enquanto o segundo não garante o desenvolvimento da agricultura, e faz com que o desenvolvimento seja desequilibrado.

Estes pressupostos podem ser verificados empiricamente, especialmente nos países de baixa renda (*low income countries*). Nestes, originariamente a renda do setor primário corresponde a 40-60% da renda total, enquanto a relação da ocupação agrícola sobre a ocupação total varia de 50 a 80%. Outra característica é que a produtividade é baixíssima existindo, por isso, a possibilidade de sua expansão com igual ou menor força de trabalho no setor.

A grande questão, no entanto, é o financiamento deste aumento de produtividade, já que os recursos de capital são escassos e devem ser usados, portanto, de maneira balanceada. A alocação de recursos, por isso, deve ser caracterizada por focar em tecnologias aplicáveis em vasta escala por meio da utilização dos recursos abundantes do trabalho e da terra⁶.

2.2.1.2. O Processo de Desenvolvimento Equilibrado: As Contribuições da Agricultura

De maneira esquemática, para Mellor (1962), os principais objetivos do desenvolvimento agrícola são:

- a) Fornecer alimentos para a população em expansão e seu aumento do poder de compra;
- b) Fornecer capital, incluindo divisas, para a transformação econômica;
- c) Fornecer um aumento direto do bem-estar rural;
- d) Fornecer mão-de-obra para a expansão do setor industrial;
- e) Estabelecer-se como um mercado consumidor dos bens e produtos advindos da expansão industrial;

O peso dado a cada um deles depende de cada economia. Isto vai determinar o melhor programa a ser implementado, pois, na verdade, o problema do desenvolvimento agrícola não é o de solucionar a questão da crise de alimentos, mas o de contribuir para o crescimento da

⁶ Este problema de como modernizar a agricultura tradicional por meio da transformação estrutural será discutido mais adiante quando se aprofundará o pensamento de T. W. Schultz.

renda de modo tal que as pessoas possam viver melhor, ampliar seus horizontes e suas possibilidades de escolha.

Este enfoque não se identifica com os métodos emergenciais de aumento da produção – os quais têm alto custo e baixo retorno – e centra a atenção para métodos de desenvolvimento que dão uma alta taxa de retorno nos investimento em recursos escassos.

Com efeito, a justificação da ênfase no desenvolvimento do setor agrícola é dada não pela significância do alimento como um bem de consumo, mas pelas taxas de retorno que ele pode dar no investimento em recursos escassos. A demanda por alimentos, é claro, está inserida neste contexto, mas não é o único fator que move o desenvolvimento agrícola.

Kay (2002) resume estes objetivos e contribuições em dois: o fornecimento de fatores de produção (trabalho, capital e empresários) e a contribuição ao mercado (oferta de produtos agrícolas e abertura de mercado nacional para produtos industriais).

Para ele, no que se refere ao primeiro objetivo, uma oferta abundante de *mão-de-obra* evitará que os salários se elevem nos setores não-agrícolas, enquanto a provisão de *capital* ajudará a financiar a inversão industrial. A agricultura também contribui com divisas ao exportar alguns de seus produtos, o que é particularmente importante em países com muito pouca importação mineral ou outros produtos. Estas divisas são necessárias para a importação de máquinas, equipamentos e outros insumos requeridos para estabelecer um setor industrial e mantê-lo funcionando.

Somente quando o setor industrial puder lançar-se por si mesmo e de um modo mais amplo ao mercado de exportação e gerar, por conseguinte, suas próprias divisas, este papel particular da agricultura reduzirá sua importância. O mesmo ocorre com o *capital*: uma vez que o setor industrial alcança certo tamanho, é capaz de financiar suas próprias necessidades de inversão sem requerer capitais de outros setores.

A segunda contribuição diz respeito à formação de mercados. Uma abundante oferta de alimentos ajudará a manter baixos seus preços e, desta forma, diminuirá a pressão dos trabalhadores industriais por mais altos salários, contribuindo deste modo para a rentabilidade e para a acumulação de capital na indústria. Do mesmo modo, uma grande oferta de matéria-prima agrícola, como algodão ou couro, facilitará o desenvolvimento da indústria têxtil e de calçado, respectivamente.

Este padrão de expansão empresta substancial apoio à visão de que o acelerado crescimento do setor agrícola pode promover avanço no setor não agrícola e, portanto, poderia ser de considerável interesse para países que procuram promover seu desenvolvimento, nos quais o setor mais importante é o agrícola.

Conforme Mellor (1995), está claro que, para dar esta contribuição, a agricultura precisa crescer. Mas este crescimento não deve ser atingido sem o suporte de políticas públicas, especialmente nas áreas de investimento físico, salto de qualidade tecnológica e arranjos estruturais para distribuição e crédito, já que, durante este processo, o setor agrícola deve ajustar as mudanças no meio ambiente econômico, como: aumento dos salários na agricultura por conta do aumento geral da renda, da oferta de mão-de-obra que começa a decair ou da demanda por alimentos que modifica.

Isto não significa que somente o setor agrícola cresce ou que os recursos fluam somente em uma direção entre setor agrícola e não agrícola. O crescimento da agricultura deveria pavimentar o caminho para um cada vez mais equilibrado padrão de desenvolvimento por meio de preços estáveis, de distribuição mais equilibrada da renda, de menores desigualdades regionais e, provavelmente, de maior grau de estabilidade social.

Pode-se inferir, então, que, para Mellor (1962), o processo de produção agrícola utiliza uma gama variada de insumos, muitos dos quais são complementares entre si, dentre os quais se encontram aqueles tradicionais (terra, mão-de-obra e capital) e os insumos técnicos, educacionais e institucionais. Segundo ele, “o que distingue uma agricultura progressiva de uma tradicional é o grau de representatividade dos insumos menos tradicionais”.

A particular situação dos países de baixa renda mostra que muitos dos insumos necessários para alavancar os níveis de produtividade estão disponíveis em larga quantidade em relação a outros insumos aos quais eles são complementares. Assim, a existência de um vasto estoque de recursos inutilizados ou subutilizados e as conseqüentes implicações para o caminho de expansão potencialmente disponível para a agricultura representam uma distinção característica importante no setor agrícola nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico.

Mellor (1962), por isso, afirma que o primeiro requisito de um programa de desenvolvimento agrícola em países de baixa renda é a identificação específica de seus variados recursos abundantes e dos escassos. Os recursos abundantes são aqueles tradicionais, compostos de **trabalho** (a ausência de empregos no setor não rural mantém o trabalhador no setor rural e

esta abundância não é capaz de iniciar o processo produtivo, presumivelmente por causa da baixa produtividade marginal), **capital** (é abundante no sentido de capital agrícola, produzido pelo trabalho na agricultura tradicional) e **terra** (é um recurso abundante, mas que invariavelmente é subutilizado).

Já os recursos escassos compõem-se de instituições de incentivos para incremento da produção, programas que gerem novas técnicas e sistemas de produção, novos métodos e novos materiais (além da facilidade para produzir e distribuir estes materiais), instituições de apoio à produção agrícola e educação técnica para que os agricultores façam escolhas certas.

Estes recursos escassos apresentam certas características gerais, tais como:

- a. Os agricultores não se abastecem por si mesmos, gerando a necessidade de decisão social de alocação de recursos;
- b. Muitos destes insumos não concorrem com os recursos escassos necessários para o desenvolvimento industrial. Eles dependem dos recursos abundantes e do pessoal treinado técnica e administrativamente;
- c. A complementaridade entre estes insumos requer coordenação de oferta e competente instrução dos agricultores;
- d. A complementaridade entre os insumos depende do conhecimento da área.

Em certas áreas, alguns recursos considerados escassos podem estar presentes em grande escala: mas o problema é de proporção justa, pois, de acordo com Kay (2002), devem ser encontrados os balanceamentos adequados e as conexões apropriadas entre agricultura e indústria que garantam um círculo vicioso de desenvolvimento econômico de modo a:

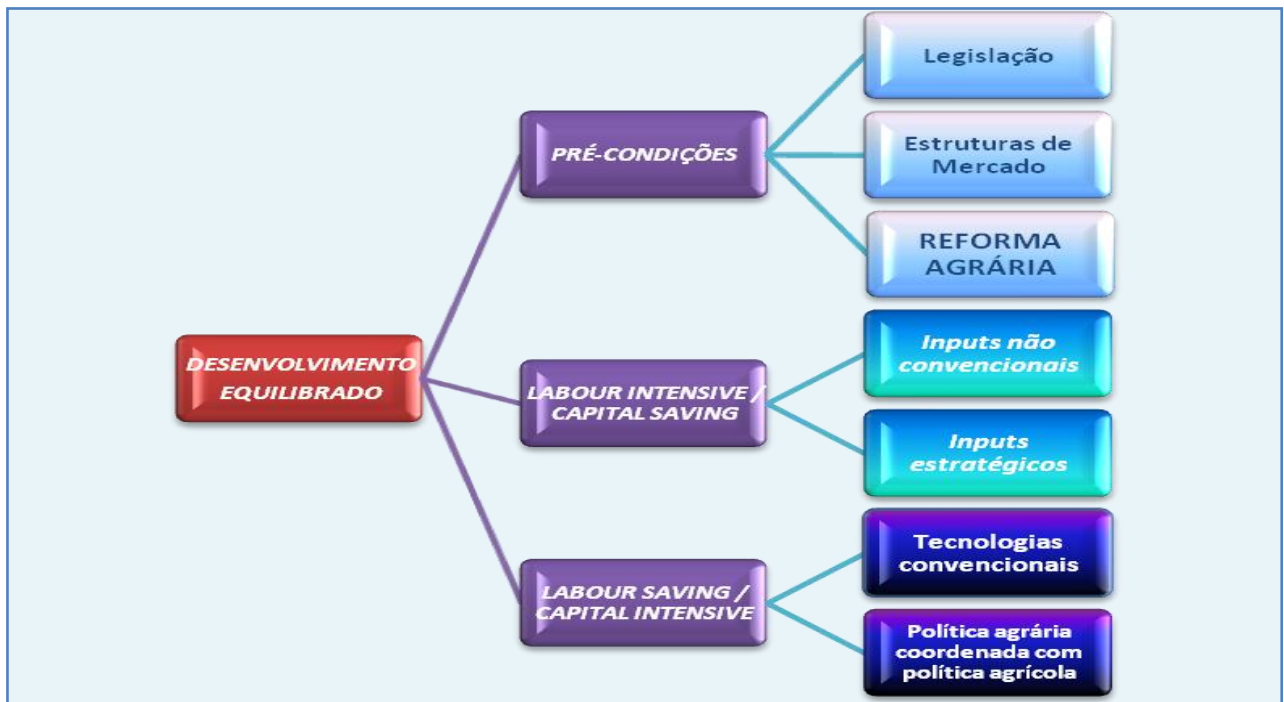
- a. Conseguir incrementar a produção agrícola total e assegurar incentivos suficientes para que os agricultores possam realizar inversões e inovar, bem como gerar um excedente agrícola suficientemente grande, pois não bastariam as inovações tecnológicas aplicadas em grandes propriedades;

- b. definir quanto do excedente deveria ser transferido da agricultura e quais os mecanismos mais convenientes para extrair este superávit agrícola sem esgotá-lo; e

- c. especificar qual a melhor forma de utilizar este excedente agrícola, com o objetivo de assegurar que os recursos não sejam desperdiçados ao financiar um processo de industrialização ineficiente.

2.2.2 As Fases da Agricultura no Desenvolvimento Equilibrado

Esquemáticamente, para Johnston-Mellor, o desenvolvimento econômico a partir da agricultura possui três fases: a fase inicial de elaboração das pré-condições, a fase do *labour intensive/capital saving* e a fase do *labour saving/capital intensive*, como pode ser observado na figura a seguir:



Fonte: Elaboração própria a partir de Mellor (1995)

FIGURA 3: FASES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

2.2.2.1 A Fase Inicial do Desenvolvimento

Na fase inicial, o objetivo é colocar o agricultor e a empresa em condições de participar do desenvolvimento econômico. Corresponde à transformação estrutural que permitirá superar as formas de agricultura tradicional e modernizar o setor agrícola (objeto de maior aprofundamento neste trabalho). Em outras palavras, significa formar o empreendedor, formar a empresa e aproximar o empreendedor da empresa.

Nesta fase, é importante dotar a economia nacional de instituições capazes de organizar e executar os processos necessários. Assim, no âmbito da legislação, é preciso

estabelecer novas formas contratuais, leis bem definidas e executáveis sobre a propriedade rural, normas claras sobre as heranças rurais, bem como normas sobre o crédito agrário e sobre o cooperativismo e o associacionismo.

Para Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1961), é fundamental, nesta fase, a **reforma agrária**, como instrumento de reorganização fundiária. Para eles, a reforma na posse da terra é identificada como “o requisito mais essencial” para a modernização, assim como a posse tradicional é o principal obstáculo para a formação do mercado baseado na agricultura. Isto significa, por um lado, conceder a possibilidade de acesso à terra aos trabalhadores rurais que vivem na dependência estrita dos proprietários de terra e não possuem nem o recurso fundiário e nem a cultura da produção por conta própria; e, por outro lado, proporcionar capacitação para produzir com cada vez maior produtividade.

Ainda nesta fase inicial é imperiosa a organização dos serviços, com o fim de romper o isolamento da empresa. Isto se dá por meio da instrução, do desenvolvimento dos serviços de mercado, da implementação de um eficaz sistema de transportes e de investimentos substanciais em instituições de pesquisa e desenvolvimento.

2.2.2.2 A fase do Labour Intensive/Capital Saving

Esta é a fase do uso intensivo de mão-de-obra e poupadora de capital. Nela, considerando que na agricultura o trabalho é o recurso com baixo custo de oportunidade (pois a demanda de trabalho pela indústria é baixa) e na indústria o capital tem alta produtividade, o uso destes recursos deve ser racionalizado por estes parâmetros.

Neste momento do desenvolvimento, os fatores-chave são os *inputs* não-convencionais, tais como pesquisa, experimentação, divulgação, formação e assistência técnica (agronômica, de gestão, ambiental, etc.), acompanhados por novos *inputs* estratégicos, como sementes, modalidades eficientes de irrigação, entre outros.

2.2.2.3 A Fase do Labour Saving/Capital Intensive

Nesta terceira fase, observa-se que o desenvolvimento econômico envolveu também a agricultura determinando neste setor escassez de trabalho e abundância de capital. Por

isso, não existem mais limites para a adoção de tecnologias convencionais na agricultura e as políticas agrárias podem ser apenas regulatórias.

Em resumo, para Johnston-Mellor, no modelo de desenvolvimento equilibrado, as produções agrícolas favoritas são aquelas intensivas de trabalho através de produções de agricultura especializada. A tecnologia privilegiada, em consequência, é a poupadora de capital. As políticas agrárias se centram em melhoramentos fundiários, por meio da sustentabilidade da renda via reformas estruturais, em *inputs* não convencionais, em *marketing* e em investimentos em qualidade do produto.

Segundo Sarris (2006), esta estratégia de desenvolvimento rural inter-relacionada defende o padrão de crescimento de base ampla que melhora a nutrição, a geração de renda e sua distribuição, ao mesmo tempo em que promove o progresso em geral. Ademais, o crescimento agrícola vai além do fato de plantar alimentos para suprir as necessidades nutricionais, porque visa, acima de tudo, criar demanda favorável, voltada para o emprego.

De fato, a demanda básica por alimentos faz com que a maioria da mão-de-obra dos países em desenvolvimento esteja concentrada na agricultura. Isto não é simplesmente uma questão de alocação de recursos financeiros ou de concentrar-se apenas na agricultura. Para desenvolver outros setores da economia, não somente devem ser introduzidos processos eficientes de produção, mas também muitos dos básicos recursos devem ser criados ou transferidos para outros setores.

O processo é contínuo e se retroalimenta, pois, enquanto ocorre o desenvolvimento, a população cresce e a renda *per capita* aumenta. Para alimentar mais pessoas com uma dieta de maior qualidade, a produção agrícola deve crescer. Contudo, níveis elevados de vida pressupõem não somente um aumento na demanda *per capita* por alimento, mas, também, uma larga oferta de outras *commodities*. Além do mais, a capacidade do setor agrícola de absorver um aumento de força de trabalho é muito limitada em muitos países.

Estas idéias são de fundamental importância para entender o processo de desenvolvimento dos países, especialmente os de baixa renda, pois reforçam a compreensão de que não basta a inversão em inovação tecnológica na agricultura para que ela seja dinamizadora do desenvolvimento. Além e acima dela, está o investimento em capital humano e social, bem como em reestruturação do ordenamento fundiário, recursos estes abundantes nos países de baixa renda.

O aprofundamento destes princípios pode ser encontrado na obra de T. W. Schultz, que discorre sobre os fatores que concorrem para a modernização de economia, que será objeto de discussão a seguir.

2.3. Modernização da Agricultura, Transformação Estrutural e Desenvolvimento do Setor Agrícola

A primeira parte deste capítulo discutiu o conceito de “desenvolvimento equilibrado” a partir do necessário ponto de partida do desenvolvimento do setor agrícola. Com base principalmente nas produções de B. F. Johnston e J. W. Mellor, destacou-se que o setor agrícola pode ser o motor do desenvolvimento econômico, especialmente em países de baixa renda, desde que haja investimentos inteligentes e eficientes com vistas à sua modernização.

O consenso de que a modernização da agricultura exerce um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico é evidente. No entanto, a questão que interessa neste momento é como acontece esta transformação estrutural que leva à modernização da agricultura e como isso se relaciona com o objeto do presente estudo, a reforma agrária. Este é o objetivo da discussão que se abre neste ponto da pesquisa.

É como se, nesta seção, se selecionasse um aspecto fundamental da teoria estudada anteriormente e se buscasse analisá-la com maior detalhamento, a fim de descobrir suas linhas-mestras. Assim, para atingir tal fim, o ponto de partida é o pensamento de T. W. Schultz, economista norte-americano que se dedicou a investigar os efeitos da inserção de insumos modernos na agricultura tradicional de modo a transformá-la em fator de desenvolvimento econômico.

Após uma breve exposição sobre as características da agricultura tradicional, aprofunda-se o estudo do pensamento de Schultz, destacando especialmente sua contribuição ao definir os elementos fundamentais para que esta modernização seja sustentável e dinamize o todo da economia. Na seção seguinte, aborda-se o processo de reforma agrária neste contexto, discutindo sua importância e sua condição de existência no processo de modernização da agricultura.

2.3.1 A Agricultura Tradicional

O desenvolvimento do setor agrícola, como se viu, pressupõe a modernização da agricultura.

Em geral, os países de baixa renda possuem um setor primário atrasado, com o grosso da população vivendo na zona rural. De acordo com Jonston & Kilby (1977, p. 21), “este atraso caracteriza-se pelo baixo nível de produção de bens e serviços no campo, pelo baixo bem-estar econômico em termos de nutrição, vestuário, habitação, educação e saúde não apenas dos que vivem no interior, mas também da maioria dos residentes urbanos”.

A agricultura do tipo tradicional é marcada, nestes países, pela baixa produtividade agrícola e pela baixa renda. Há um elevado grau de auto-suficiência das comunidades, com a utilização de tecnologias que passam de pai para filho, cujo conhecimento técnico aplicado à agricultura é o mesmo ao longo de gerações.

Na agricultura tradicional, o mercado é restrito e os produtos circulam muito pouco, dado que a produção é pequena e o sistema familiar inclui a produção também para o consumo. Há um grande número de pequenas propriedades, em geral com baixo nível de utilização de recursos. A baixa produtividade deve-se, entre outras coisas, ao baixo retorno de utilização do trabalho e do capital.

Para Mellor (1966, p. 136),

“a situação da renda e do bem-estar dos agricultores nos países de baixa renda não é tanto uma lacuna de necessidades básicas, mas é mais a ausência de uma base de renda capaz de dar suporte para cuidados com a saúde e outros cuidados médicos, educação e as principais formas de lazer e, talvez, mais importante, a renda tende a ser baixa demais para fazer frente às necessidades”⁷.

Em sua clássica obra, *Transforming traditional agriculture* (1964, p. 33-52), Schultz diz que o “conceito de agricultura tradicional implica uma rotina já estabelecida por um longo período de tempo com respeito a todas as atividades produtivas” e que, em geral, os camponeses combinam de forma racional os fatores de produção: “há comparativamente poucas ineficiências

⁷ “The income and welfare situation of farmers in low-income nations is not so much a lack of basic necessities as of an income base to support important services such as medical care and other health aids, education, and major forms of entertainment. Perhaps more important, incomes tend to be too low to provide a substantial base for provision against adversity”. Tradução nossa.

significativas na distribuição dos fatores de produção na agricultura tradicional”⁸ e, sob as condições em que vivem, “a pobreza observada não é uma consequência de qualquer ineficiência significativa na alocação dos fatores”⁹.

Diferentemente do que o senso comum afirma, os agricultores em uma agricultura tradicional não são pobres porque usam de maneira errada os fatores que possuem. O que existe, na realidade, são poucas ineficiências significativas na alocação dos fatores de produção da agricultura tradicional.

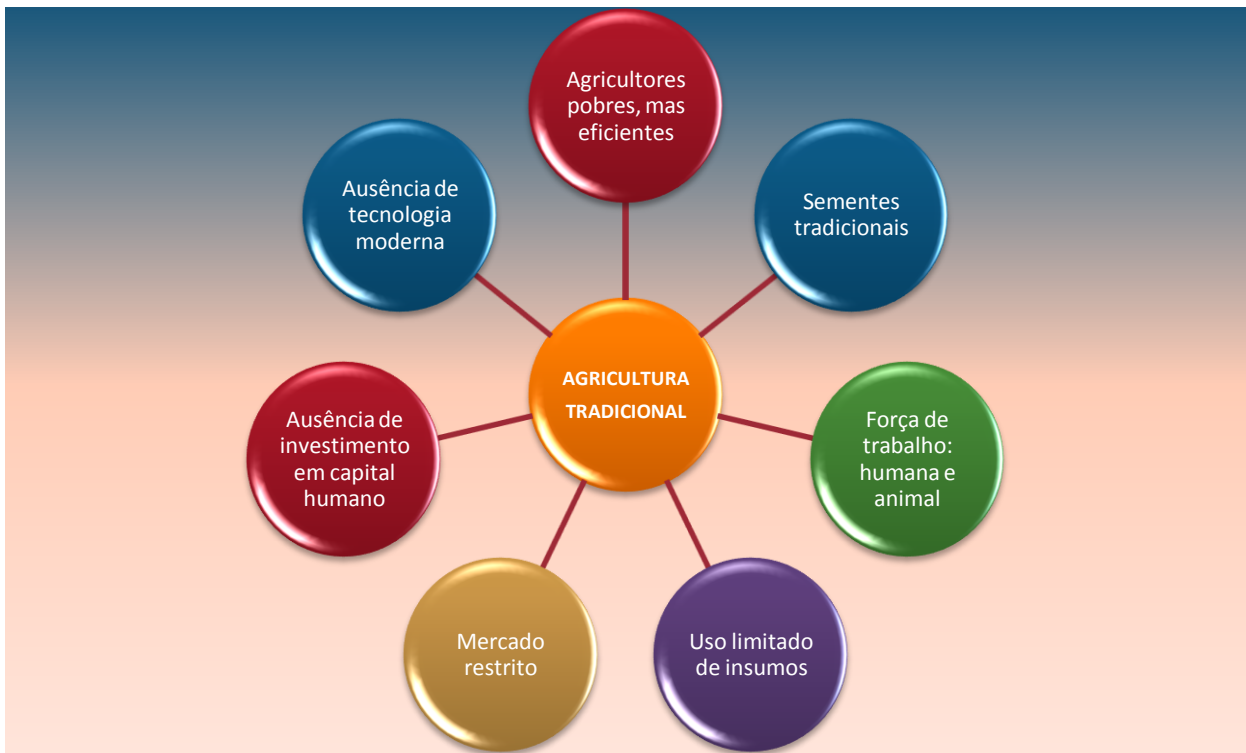
Para Schultz, os seguintes aspectos qualificariam a agricultura tradicional: a) o estado dos conhecimentos permaneceria constante; b) o estado das preferências e dos motivos para manter e adquirir as fontes de renda permaneceria constante; c) ambos estes estados permaneceriam constantes durante tempo suficiente para que aquelas preferências e motivos marginais cheguem a um equilíbrio em relação à produtividade marginal daquelas fontes de renda; assim sendo, nenhum aumento substancial na produção agrícola seria obtido pela redistribuição dos fatores à disposição dos agricultores. Sobre isso, este autor diz ainda:

“Segue-se portanto que a combinação de espécies plantadas, o número de vezes e a profundidade em que é feito o cultivo, a época do plantio, da irrigação e da colheita, a combinação de ferramentas manuais, valetas para levar água aos campos, animais de tração e equipamentos simples, tudo isto é feito com vistas aos custos e retornos marginais”. (1964, p. 49)

A seguir, esquematicamente, são apresentadas algumas características, segundo Schultz (1964), da agricultura tradicional:

⁸ “There are no significant inefficiencies in the allocation of factors (in traditional agriculture)”. Tradução nossa.

⁹ “The observed poverty is not a consequence of any significant inefficiencies in factor allocation”. Tradução nossa.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964).

FIGURA 4: CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA TRADICIONAL

Para Schultz (1964), portanto, na agricultura tradicional é **imperioso admitir que os agricultores são pobres, mas eficientes**, dadas as condições tecnológicas dos fatores à sua disposição.

A utilização de sementes tradicionais, de baixa produtividade, e o uso limitado de insumos, aliados à existência básica de força de trabalho humana e animal, impossibilitam a geração de excedentes no setor agrícola e demonstram a total ausência de tecnologia moderna. Além do mais, sendo as estruturas de mercado restritas, o setor agrícola contribui com a quase totalidade da geração de renda nacional (PIB, renda e mão-de-obra).

Uma das características mais fortes da agricultura tradicional é a ausência de investimento na formação de capital humano, o qual é considerado por Schultz (1964, p.176) a maior fonte de crescimento econômico a partir da agricultura¹⁰. Esta ausência impossibilita que até mesmo inversões em fatores modernos (tais como máquinas, equipamentos e novos modos de semeadura) sejam eficientemente utilizados, pois não existe capacitação adequada do agricultor para seu uso.

¹⁰ “The central argument of this study has set the stage for human capital as a major source of economic growth from agriculture”.

Neste ponto específico, o autor comenta que (*ibid*, 186)

“The new capital available to poor countries from outside goes as a rule into the formation of equipment and structures. But it is not available for additional investment in man. Consequently, human capabilities do not stay abreast of material capital, and these capabilities become limiting factors in economic growth. It should come as no surprise, therefore, that the absorption rate of capital to augment only particular material resources is necessarily low”.

2.3.2 Transformação Estrutural e Modernização da Agricultura

Sachs (2007), comentando o crescimento econômico da China, afirma que os chineses enfatizaram fortemente o papel dos investimentos públicos, especialmente na agricultura e infra-estrutura, para estabelecer as bases de um formidável crescimento. Para superar uma economia rural esfaimada e pobre, foi fundamental fazer crescer a produtividade agrícola. Os camponeses agricultores precisavam de benefícios, como fertilizantes, irrigação e sementes de alto rendimento, além de serviços de infra-estrutura, como estradas e eletricidade. Foram atendidos por meio das agências governamentais, gerando o início da forte decolagem chinesa.

Esta reflexão confirma a teoria de Schultz (1964), para o qual a chave do crescimento estaria no fornecimento de novos fatores lucrativos a baixos preços, baseados em novos conhecimentos incorporados em insumos e em pessoal qualificado; daí a importância de se investir na produção de insumos, na pesquisa pública e na educação rural. A mudança técnica deve ser reconhecida aí como fator de produção, que proporciona aumentos maiores de renda.

Assim, a única maneira de aumentar a eficiência produtiva na agricultura seria, portanto, através do aporte de fatores externos, substituindo os "insumos tradicionais" por "insumos modernos", oferecidos a custos baixos ao agricultor por meio de créditos subsidiados, acompanhados de assistência técnica. Para ele, a transformação da agricultura tradicional passa pela oferta de um conjunto de fatores mais proveitosos, pois desenvolver e oferecer tais fatores e aprender como usá-los eficientemente é uma questão de investimento, **tanto em capital humano como material**.

Johnston & Kilby (1977, p. 148), em obra que realiza uma análise prática da teoria de Schultz, afirmam que “os fatores críticos que limitam o desenvolvimento agrícola e o ritmo da transformação estrutural são a capacidade tecnológica, a disponibilidade de fundos de

investimento e divisas estrangeiras, e o nível de poder aquisitivo rural”. Para eles, é a especialização que pode acionar o mecanismo do progresso econômico na agricultura, gerando a transformação da agricultura tradicional para a moderna. Ela torna possível a adoção de equipamentos de capital e facilita a mudança para melhor organização e para tecnologias mais produtivas. Esta maior diferenciação faz emergir novas atividades manufatureiras e de serviços, gerando elevação da produtividade da terra, do capital e do trabalho.

Para Schultz (1964), a adoção destas novas tecnologias permitiria a elevação da renda dos agricultores, através do aumento da produção e da produtividade. Ou seja, as tecnologias modernas geram maior rendimento na agricultura e, conseqüentemente, maior bem-estar. Desta forma, mesmo que seja óbvio que as fazendas freqüentemente produzam os animais de tração de que necessitam, não podem produzir tratores agrícolas, tampouco podem produzir os fertilizantes químicos e os inseticidas.

A produção também é aumentada pela introdução de métodos intensivos de trabalho e de produtos agrícolas refinados, associados a tecnologia inovativa e injeção de capital e equipamentos. O resultado disto é que a renda da agricultura e a demanda agrícola por produtos industriais crescem. O crescimento do mercado doméstico faz com que os industriais desenvolvam mercado exportador.

Ao mesmo tempo, a exportação de produtos agrícolas e de produtos elaborados na agricultura auxilia na acumulação de moeda estrangeira e assim provê capital básico para aquisição de máquinas e equipamentos requeridos pelo desenvolvimento da indústria. A indústria recebe capital adicional através da transferência da agricultura, tornada possível por meio de medidas fiscais (impostos).

Para uma visualização mais esquemática, apresentam-se abaixo, a partir do pensamento dos autores discutidos até aqui, os fatores que concorrem para a transformação estrutural da agricultura. Note-se que são fatores inter-relacionados, os quais, na dinâmica de suas aplicações, geram ciclos virtuosos que irão possibilitar ao setor agrícola exercer sua função de motor do desenvolvimento econômico.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 5: FATORES FUNDAMENTAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO DA AGRICULTURA

Como se percebe, a transição de uma agricultura tradicional para a agricultura moderna deve ter elementos fundamentais que levem a uma redução efetiva da pobreza no meio rural. O esquema acima mostra que o Estado, via **reforma agrária** e políticas públicas específicas para o meio rural (especialmente no que concerne a infra-estruturas e à facilitação de criação de estruturas de mercado) pode dinamizar o processo da valorização do capital humano e de geração de tecnologias avançadas que garantam o incremento e a qualidade superior dos insumos e da produção agrícola.

Sem dúvida, um dos mais importantes fatores é a necessidade de desenvolvimento de *estruturas de mercado*. O pequeno produtor, como foi dito anteriormente, é eficiente em sua produção, porém as estruturas de mercado não o são, especialmente diante de uma economia cada vez mais competitiva e globalizada. Estas estruturas de mercado passam necessariamente pela criação de *infra-estruturas* capazes de facilitar a produção e a sua distribuição, bem como de instituições financeiras capazes de estimular os investimentos.

Neste sentido, a existência de *mercados financeiros* rurais é um elemento fundamental para garantir a modernização no meio rural, especialmente entre os pequenos

agricultores. O acesso ao crédito formal – principalmente aqueles garantidos pelas agências governamentais – pode viabilizar a segurança na produção e no aumento da produtividade.

Disso nasce a premência da organização para poder competir, alcançar volumes necessários de oferta e inserir-se na dinâmica do mercado; o que, por sua vez, exige a formação de um *capital humano* que capacite os trabalhadores rurais a agregar qualidade em seus produtos.

Outro elemento importante nesta dinâmica é o processo de *Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)*, que na realidade dos pequenos produtores é um bem público. Trata-se de garantir um marco político-institucional que favoreça a adoção, em grande escala, de novas tecnologias, não só para os setores, como também em uma visão territorial. Dentre estas tecnologias é imprescindível a descoberta e a socialização de *insumos melhorados*, de modo a garantir incrementos constantes de produtividade.

A *diversificação da produção* é outro elemento importante na transição. O resultado da capacitação empresarial deve acompanhar o processo de modernização agrícola. As *inversões públicas* em capacitação para o desenvolvimento de habilidades empresariais, a assistência técnica e a existência de incubadoras de empresas podem estimular a transformação e a sustentabilidade da modernização na agricultura.

Ligada a este aspecto encontra-se a *educação*, a qual aumenta o impacto do processo de P&D. Os níveis de educação exercem impacto nas decisões dos produtores sobre a diversificação de fontes de empregos e *inputs*, sobre a adoção de uma determinada tecnologia e sobre a participação em organizações comunitárias, entre outros.

Um dos elementos mais importantes que pode garantir não só a transição tranqüila da agricultura tradicional para a moderna, mas também o desenvolvimento do setor agrícola como um todo é o **acesso à terra e a segurança da propriedade, que se concretiza com um planejamento de ações de reforma agrária.**

Estes elementos devem estar em contínua inter-relação a fim de que o estímulo modernizante da agricultura não seja apenas um momento passageiro de melhoria nas condições de produção, mas constitua-se num círculo virtuoso que garanta um desenvolvimento cada vez mais sustentável e sustentado.

Em resumo, pode-se dizer que o modelo de Schultz para a transformação estrutural requer investimentos na agricultura (*high-payoff input model*) por meio de:

- investimento em pesquisa agrícola para produzir tecnologias;

- disponibilidade de produtos modernos (sementes melhoradas, fertilizantes, pesticidas, implementos mecânicos);
- infra-estrutura financeira e de mercado;
- políticas (inclusive agrárias) que promovam incentivos aos agricultores para que sejam produtivos e façam investimentos;
- investimentos em capital humano agrícola.

Abaixo, de forma esquemática, tendo por base o pensamento dos teóricos até agora apresentados, podem ser conferidas as características principais de uma agricultura moderna, após ter passado pela transformação estrutural, que a capacitará a cumprir seu papel de dinamizadora do desenvolvimento econômico como um todo:



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964)

FIGURA 6: CARACTERÍSTICAS DA AGRICULTURA MODERNA

Com efeito, os autores que seguiram o pensamento de Schultz reforçam a crítica ao desenvolvimentismo baseado nos processos de industrialização por substituição de importações, o qual se preocupa em reorganizar a economia, inclusive a agricultura, em função do esforço industrializante. Assim, Ruttan (2002, p. 36) afirma que:

“In the early post-world war II literature, agriculture, along other natural resource-based industries, was viewed as a sector from which resources could be extracted to fund development in the industrial sector. Growth in agricultural production was

viewed as an essential condition, or even precondition, for growth in the rest of the economy. But the process by which agricultural growth was generated remained outside the concern of most development economist (...) By the early 1960s a new perspective, more fully informed by both agricultural science and economics, was beginning to emerge. I had become increasingly clear that much of agricultural technology was ‘location specific’ (...) In a iconoclastic book, *Transforming Traditional Agriculture*, Theodore W. Schultz (1964) insisted that peasants in traditional agrarian societies are rational allocators of available resources and that they remained poor because most poor countries provided them with only limited technical and economic opportunities to which they could respond that is, they were ‘poor but efficient’”

Esta observação tem grande relevância para este trabalho na medida em que vai auxiliar na análise, a ser realizada no capítulo IV, da reforma agrária implementada no Brasil.

Embora haja diferenças sutis entre o pensamento de Schultz (que trabalha com a idéia de fatores e com a idéia de superação da função de produção da agricultura tradicional) e Mellor (que utiliza a idéia de recursos e raciocina em termos de um *continuum* nos quais estes fatores vão assumir combinações diferentes), ambos estão preocupados com o potencial econômico dinâmico da agricultura, que seria acionado pelo progresso técnico.

Dado que o interesse principal deste trabalho recai sobre o papel da reforma agrária no desenvolvimento econômico, torna-se necessário compreender de que forma esta estratégia é entendida ao interno da discussão sobre a modernização da agricultura. É o que se verá a seguir.

2.4 Reforma Agrária e Modernização da Agricultura

A discussão realizada anteriormente chega agora ao ponto de maior interesse para o alcance dos objetivos deste trabalho. O empenho agora é de aprofundar o entendimento de como o processo de modernização – ou a passagem de uma agricultura tradicional para a “moderna” – percebe a reforma agrária enquanto um vetor de dinamismo do setor agrícola. No desenrolar desta abordagem, tentar-se-á recolher os principais pontos tratados até aqui e discorrer sobre a importância da reforma agrária neste dinamismo.

Partindo do pressuposto de que o aumento da produtividade agrícola (pela intensificação da aplicação de capital e tecnologia) passa necessariamente pela equalização da questão fundiária, é possível afirmar que as nações as quais, na origem da dinâmica de seu desenvolvimento, introduziram ações planejadas de utilização da terra e investiram no

incremento da produtividade agrícola foram as que mais rapidamente conseguiram desenvolver um setor industrial dinâmico e competitivo com centros urbanos dotados de alta produção de bens e serviços.

Para estes países, a questão agrária como problema de utilização e ocupação de terra praticamente não existiu, pois as ações iniciais neste âmbito ajudaram a coibir problemas futuros. Assim, a discussão sobre a questão agrária no desenvolvimento *da* e *na* economia de mercado insere-se no estudo de como esta foi enfrentada na origem da história econômica de cada nação.

Pode-se, inclusive, afirmar que, os rumos do desenvolvimento de uma nação dependem do modo como a terra (e o setor agrícola como um todo) foi inserida no processo capitalista de produção.

Diante disto, o objetivo desta seção é identificar o caráter econômico da reforma agrária como um instrumento de reorganização fundiária e agrícola, capaz de dar o impulso necessário para o desenvolvimento do setor agrícola, na linha do quem vem sendo discutido até este ponto do trabalho. Para isso, depois de fundamentar a inter-relação entre reforma agrária com desenvolvimento agrícola, delimitando os conceitos, discorre-se sobre o papel do economista neste processo.

2.4.1 Reforma Agrária e Desenvolvimento Agrícola: Delimitação de Conceitos e Suas “Inter -Relações”

Um dos impedimentos apontados por Mellor (1966, p. 244) para a modernização agrícola de grupos tradicionais é a excessiva concentração fundiária e a má utilização da terra.

Na realidade, “o incremento da produção agrícola requer positivos incentivos aos agricultores e uma resposta positiva por parte deles a estes incentivos”. Dentre estes incentivos, Mellor (*ibid*,253) elenca o desejo de melhorias no bem-estar material e a expectativa de que as mudanças trarão efetivamente o aumento de renda e de que o agricultor participará (como beneficiário deste incremento de renda e bem-estar). Neste último aspecto, incluem-se a posse da terra e a segurança de sua manutenção, pois estão diretamente relacionadas ao controle dos recursos da terra. Assim,

“the farmer in a low-income country often sees control of land as the crucial control of his income and security. This belief provides a strong drive toward land ownership and consequent strong political pressures for a land reform. The giving of land to tenants can thus provide tremendous goodwill, which in turn greatly encourages governments to carry out a land reform”.

A reestruturação fundiária e o direcionamento do processo produtivo no campo passam, então, a ser um dos pré-requisitos para que aconteça o desenvolvimento do setor agrícola. A propósito deste tema, Johnston & Kilby (1977, p. 181) sublinham que “a reforma agrária constitui condição necessária para um desenvolvimento agrícola que assegure ampla participação da população rural e progresso satisfatório na direção das metas sociais do emprego e da distribuição de renda”. Destacando que este processo de **transferência de terras de grandes para pequenos proprietários** nunca reduz a produção, mas, ao contrário, tem tido efeito positivo, reconhecem que ela é uma questão de estabelecimento de condições favoráveis politicamente construídas, pois a alteração fundiária é o mais importante e delicado componente da reforma agrária, e esta “dependerá da força de pressões externas, da atitude de elites locais não dependentes do apoio dos interesses anti-reforma, e da extensão da pressão organizada das massas rurais que seriam beneficiadas” (*ibid*, p. 182).

Além do mais, a modernização da agricultura, coerente com a linha de pensamento de Schultz (1964), não dispensa a reforma agrária como instrumento para o desenvolvimento agrícola, uma vez que ela tem um papel fundamental na distribuição fundiária com vistas à modernização da agricultura.

A reforma agrária é identificada como “o requisito mais essencial” para a modernização, assim como a posse tradicional é o principal obstáculo para a formação do mercado baseado na agricultura.

Algumas estratégias são fundamentais para fazer da reforma agrária uma autêntica indutora do desenvolvimento agrícola. Dentre elas destacam-se: a diminuição da renda da terra agricultável, a destinação de terras públicas aos trabalhadores, a transferência de terra para agricultores com compensação financeira para os proprietários (desapropriação).

Uma vez que os agricultores tenham sido capazes de satisfazerem-se inteiramente com os frutos de seu trabalho, sua motivação para incrementar a produção cresce. E mais: a transferência de propriedade precisa ter uma motivação econômica de fundo, sublinha Mellor (1966). Para ele, se a transferência é somente para diminuir a pressão política, esta mudança é

relativamente simples de administrar. Se, contudo, o objetivo é aumentar a produção agrícola, isto terá no máximo pequeno sucesso sem um inteiro conjunto de instituições necessárias para a introdução de mudanças tecnológicas.

Fica claro, por isso, que, a partir da lógica econômica, a reforma agrária não é somente o acesso à terra, resultante das pressões políticas. É o conjunto de ações que têm por fim incrementar a produtividade da terra, visando também inserir-se no contexto de modernização.

Retomando o pensamento de Schultz (1964, p. 17), é importante frisar que

“as diferenças de terra não são uma forte variável explicativa de tendência na produção agrícola. Nem mesmo são as diferenças na *quantidade* de capital material do tipo convencional empregado na agricultura, medido pela participação na renda que é ganha por tal capital a custo dos fatores. Entretanto, a *qualidade* do capital material empregado na agricultura importa significativamente. A qualidade de tal capital depende da extensão que ele é incorpora o conhecimento das ciências agrícolas. Mas a variável-chave que explica as diferenças na produção agrícola é o agente humano, isto é, as diferenças no nível de capacitação adquirida pelo homem do campo”¹¹

Este pressuposto de Schultz fornece claramente o caminho para uma reforma agrária que, de fato, promova condições para o desenvolvimento agrícola: o que vai contar para o sucesso do processo será a qualidade dos fatores, seja a terra, o capital, ou – como foi sublinhado – a qualificação do trabalhador rural.

Neste sentido, só se pode falar de verdadeira reforma agrária a partir de um pleno processo de incorporação de conhecimento para os próprios beneficiários e não somente pelo fato de existir redistribuição de terra. No viés econômico, de fato, a reforma agrária enfrenta **a questão fundiária**, por meio de políticas de distribuição de terra e destinação produtiva a elas, e **a questão agrícola**, por meio de oferecimento de condições ótimas para a produção capaz de satisfazer a necessidade do trabalhador rural e de gerar capital suficiente para mover o setor não-rural.

Mesmo considerada como importante, a reforma agrária exige condições para ser realizada. Neste sentido, Mellor (1966, p. 264) é realista quando afirma que:

¹¹ “differences in land are not a strong explanatory variable of trends in agricultural production. Nor are the differences in the *quantity* of material capital of the conventional sort employed in agriculture, measured by the share of the income that is earned by such capital at factor costs. However, the *quality* of the material capital employed in agriculture does matter significantly. The quality of such capital depends upon the extent to which it embodies the knowledge of the agricultural sciences. But the key variable in explaining the differences in agricultural production is the human agent, i. e., the differences in the level of acquired capabilities of farm people”. Tradução nossa.

“[...] a reforma agrária terá cumprido eficientemente seu papel quando, com um mínimo de injustiça para os indivíduos, acontecer um imediato aumento de produção por causa da aceitação da **mudança tecnológica promovida pelas novas instituições**, através de recursos de capital e mão-de-obra treinada”¹².

Johnston & Kilby (1977, p. 19) ressaltam, ainda, que a reforma agrária não significa unificar o tamanho das unidades produtivas no campo, de modo a definir uma estratégia unimodal, pois,

“[...] embora a reforma agrária **redistributiva** dê, com toda probabilidade, uma contribuição positiva aos objetivos econômicos e sociais do desenvolvimento, rejeitamos a idéia de que represente um requisito prévio para *uma estratégia ‘unimodal’*, visando uma modernização progressiva de todo o setor”. (grifo nosso).

Com efeito, reforma agrária não é uma questão de “pulverização” da estrutura fundiária de uma nação, mas de organização racional e planejada, na qual se responda, com estratégias próprias, às complexas interações entre estrutura e instituições agrárias específicas de um país, à natureza das novas tecnologias que se tornam disponíveis e são adotadas, e ao crescimento de novas oportunidades econômicas fora da agricultura¹³.

Assim, a viabilidade imediata de execução da reforma agrária depende fortemente do comprometimento do Estado e de claro planejamento do desenvolvimento agrícola em geral que seja capaz de identificar, segundo Johnston & Kilby,

“[...] a importância de forças dinâmicas que determinam a taxa e o caráter da mudança técnica, em especial o processo de gerar uma seqüência de inovações divisíveis que conduza a aumentos gerais de produtividade de terra e trabalho” (1977, p. 143).

¹² “the reform would be carried out efficiently, with minimal injustice to individuals; and a immediate increase in production would occur as incentives from the land reform provided ready acceptance of the technological change which the new institutions could provide. Tradução e grifo nossos.

¹³ Destas idéias surgem conseqüências interessantes sobre as estratégias a serem adotadas por um país com vistas à execução da reforma agrária, em especial à possibilidade de convivência simbiótica entre a grande produção rural modernizada (atualmente reunida no conceito de *agronegócio*) e a produção rural modernizada de pequenos proprietários (reunida no conceito de *agricultura familiar*). Este viés, porém, foge ao escopo deste trabalho.

2.4.2 O Papel do Economista na Reforma Agrária

A discussão acima sugere um limitado papel para o economista na reforma agrária em países de baixa renda, porque os objetivos nacionais tendem a ser altamente político-sociais e a dominar as escolhas dos meios a serem executados. Os economistas, para Mellor (1966), geralmente conflitarão com os objetivos de maximizar o aumento de renda potencial de uma reforma agrária e certamente estarão em conflito com os objetivos de manutenção da estabilidade e de conveniência política.

No entanto, os economistas possuem pelo menos duas importantes contribuições potenciais. A primeira refere-se ao olhar de longo prazo. Visando descobrir as tendências futuras, eles certamente buscarão empreender estudos analíticos e descritivos sobre a situação de posse da terra. Os resultados desta investigação poderão, sem dúvida, ser usados na execução da reforma agrária, mesmo que seja improvável que os elaboradores de políticas (*policy makers*) atrasem a reforma agrária esperando por tais informações.

A segunda atribuição dos economistas diz respeito à contínua atitude crítica diante do processo de execução da reforma agrária. Eles podem empreender análises de abordagens alternativas de reforma agrária, apontando as implicações econômicas das várias possibilidades. Assim, os elaboradores de políticas poderão escolhê-las em sintonia com os outros objetivos que querem atingir, identificando os que mais favorecerão o desenvolvimento da agricultura. Contudo, Mellor mais uma vez ressalta que o executor político não esperará por tais estudos.

As análises dos economistas serão levadas em consideração pelos executores somente se suas necessidades forem antecipadas suficientemente, de modo a permitir-lhes ter uma visão completa antes que as decisões sejam tomadas. Particularmente com relação à reforma agrária, há necessidade de analistas que saibam navegar pelas várias disciplinas acadêmicas, como agronomia, ciências políticas e sociologia.

Em suma, para promover a reforma agrária segundo esses pressupostos, é preciso que o economista compreenda que sua atitude é sempre a de apresentar a competência da lógica econômica, mesmo em meio ao viés político das decisões governamentais.

2.5 Traços Conclusivos Parciais Relevantes para a Construção do Modelo

Organizando de maneira mais lógica as idéias discutidas até aqui, tendo em vista a construção do modelo interpretativo que auxiliará na avaliação da experiência brasileira de reforma agrária, algumas conclusões podem ser sublinhadas.

Inicialmente, percebe-se que o desenvolvimento econômico baseado na transformação estrutural da agricultura por meio da modernização tem o poder de proporcionar fluxos cada vez mais constantes de geração de riqueza na economia como um todo. Isto fica claro quando se analisa a capacidade de geração de mercado interno e de construção sustentável de um mercado externo, através dos quais o sistema vai alcançando patamares cada vez mais altos.

Um outro aspecto a ser sublinhado é que, no pensamento de Johnston-Mellor-Schultz, a modernização do setor agrícola deve mexer necessariamente com a estrutura agrária, pois preceitua não só a inversão em tecnologia e capital, mas sugere a modificação de estruturas agrárias improdutivas e ociosas, preconizando o acesso dos trabalhadores rurais para aumento da produtividade, dado que sublinha fortemente o caráter de investimento em capital social e em educação tecnológica rural.

Para Johnston & Kilby (1977), além disso, a distribuição por classes de área das unidades operacionais é uma característica estrutural que influencia profundamente o curso do desenvolvimento agrícola.

Ademais, cabe ressaltar que, diferentemente do que é afirmado por alguns autores (tais como Corazza e Martinelli Jr. e outros), o pensamento de Mellor não reduz o setor agrícola ao desempenho passivo de algumas funções econômicas e sociais, de modo a não obstruir o caminho da industrialização e da urbanização. Ao contrário, os setores são dinâmicos e inter-relacionados, capazes de alimentarem-se mutuamente a partir da geração de riqueza de um e de outro. Como se viu, trata-se do processo de *desenvolvimento equilibrado*.

O setor agrícola, com efeito, não é acessório ao crescimento do setor não agrícola, mas joga papel preponderante no processo, pois estimula constantemente o desenvolvimento do setor não-agrícola, continua agregando valor aos produtos agrícolas e consumindo cada vez mais produtos advindos do setor industrial. E isto especialmente nos países de baixa renda.

Assim, está claro que o processo de modernização da economia – considerada a partir do referencial teórico estudado – pressupõe uma reforma agrária que seja, ao mesmo

tempo, pensada em termos de agricultura moderna e que também seja capaz de sustentar o desenvolvimento agrícola como um todo.

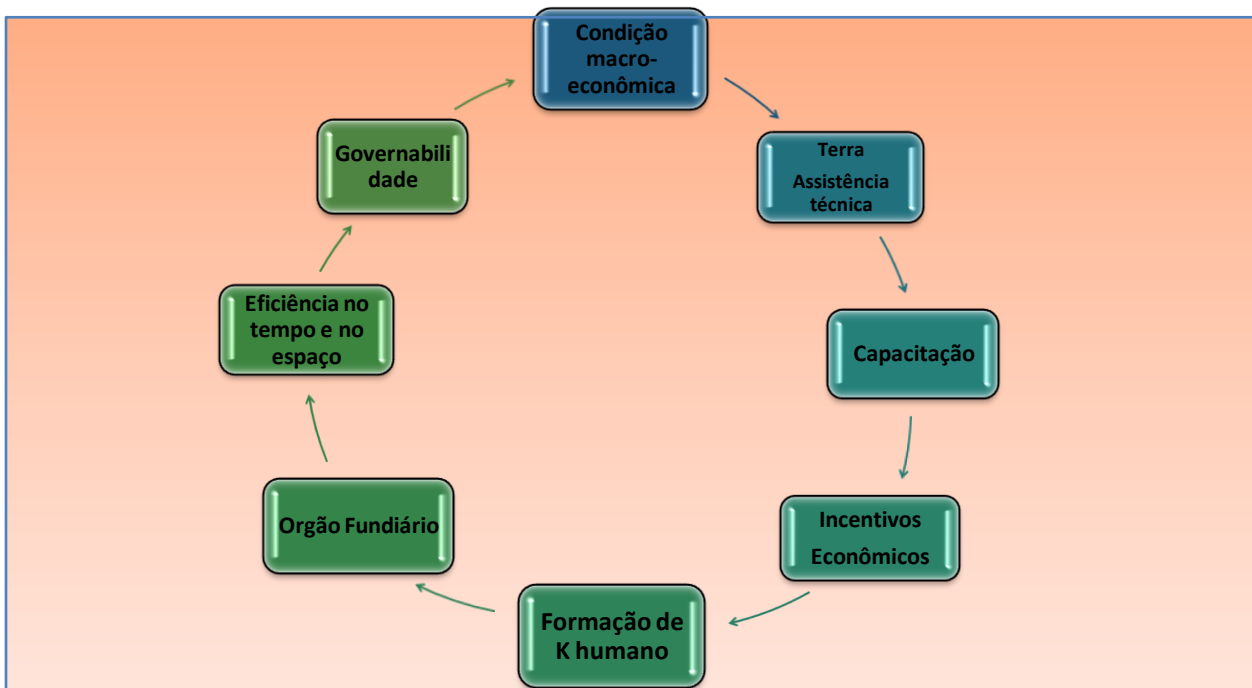
Note-se que no pensamento de Johnston-Mellor-Schultz a questão não se dá no âmbito simplesmente de uma mudança nas dimensões (tamanho) de um imóvel, a partir de uma determinada dimensão adequada para a reforma agrária. De certa forma, encontra-se no pensamento destes autores que, por um lado, a modernização da economia supõe a mudança na estrutura fundiária, e, por outro, apesar da necessidade de readequar a estrutura fundiária de modo a permitir a racionalização da produção e a inclusão de mais trabalhadores no campo, esta estratégia não pode ser considerada como suficiente para gerar um dinamismo virtuoso na economia.

Para além da ação distributiva, no âmbito de uma reforma agrária consistente devem ser implementadas ações que permitam ao trabalhador rural não somente obter a terra como ter condições de produzir de maneira tecnologicamente avançada, com produtividade capaz de gerar competitividade e lucratividade no mercado.

Por isso, a reforma agrária vai além da simples distribuição de recursos fundiários. Ela incorpora os avanços das inovações tecnológicas disponíveis, exige investimento em capital humano e social, implica a confecção de legislação que aja no sentido do aproveitamento racional da terra e, acima de tudo, pressupõe políticas públicas coerentemente entrelaçadas que induzam o desenvolvimento global da economia.

Na realidade, trata-se de considerar a reforma agrária como vetor de desenvolvimento, na medida em que ela permite o acesso de mais trabalhadores rurais no mercado, tanto por meio do grupo de ofertantes como do grupo de demandantes. Além do mais, garantindo o acesso à terra e às condições de produtividade sustentada em insumos modernos, a reforma agrária possibilita maior geração de riquezas no setor rural e assegura aquele movimento, citado anteriormente, de financiamento do setor não agrícola e o constante *fluxo-refluxo* de estímulos ao crescimento global.

Para ilustrar esta discussão e tendo por base o estudo de Cox (2002), podem ser elencados como elementos fundamentais para a execução da reforma agrária:



Fonte: Elaboração própria a partir de Cox (2002).

FIGURA 7: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA REFORMA AGRÁRIA

Do esquema acima depreende-se que:

- a. A boa governabilidade e o papel da lei estão intimamente ligadas com a bem-sucedida implementação da reforma agrária;
- b. As condições macroeconômicas gerais com relação ao papel da agricultura no desenvolvimento são cruciais para a realização de uma reforma agrária de sucesso;
- c. A redistribuição da terra precisa ser “casada” com a implementação de assistência técnica aos beneficiários, incluindo facilidades de acesso ao capital, aos serviços e ao mercado;
- d. A experiência de capacitação dos beneficiários da reforma agrária, a partir de um amplo programa de formação, é essencial;
- e. É também imprescindível um racional sistema de incentivos econômicos individuais no setor da reforma agrária;
- f. É importante a formação do capital social através da colaboração ativa em comunidades locais e da participação dos beneficiários no controle do seu próprio desenvolvimento;

- g.** É crucial a existência de um órgão administrativo da terra, ligado ao Estado, com a competência para implementar a reforma agrária;
- h.** A reforma agrária deve ser eficiente no tempo e no espaço.

Neste momento, para os objetivos deste estudo, interessa particularmente o último ponto. O sucesso da reforma agrária, considerada como instrumento eficaz de potencialização do setor agrícola com vistas ao desenvolvimento global de uma economia, exige atenção a três fatores: velocidade, compensação e apoio. Velocidade na execução, baixa compensação para os proprietários de terra e apoio para os beneficiários da reforma agrária. Estes fatores garantem que a reforma agrária promova mais efetivamente o crescimento, pois pequenos imóveis são mais produtivos que as grandes extensões de terra.

Diante das afirmações feitas até o presente momento, fica claro que a reforma agrária possui prazos definidos para acontecer. Ou seja, tem começo, meio e fim, pois faz parte do processo dinâmico da economia.

Neste sentido, a escolha da taxa de velocidade com a qual a reforma agrária é executada depende do objetivo que se quer alcançar. Se o objetivo da reforma é primariamente redistribuir renda e poder político, a velocidade é essencial, já que impede reações antecipadas. Essa ação seguramente promoverá redistribuição radical na estrutura de poder no campo.

No entanto, velocidade demais pode prejudicar a obtenção dos objetivos programados, pois, em primeiro lugar, dificultaria a definição correta de quem é proprietário e também porque não haveria tempo suficiente para aplicar todo o conjunto de medidas necessárias ao sucesso da reforma.

Por isso, o que se requer de uma reforma agrária de cunho econômico não é velocidade, mas efetividade na execução do planejamento das ações. Assim, se conduzida por pressupostos econômicos, as ações de reforma agrária são necessariamente rápidas (no sentido de pré-estabelecidas em seus prazos) e coordenadas por sério planejamento econômico e direcionadas à consecução dos fins preconizados pela política econômica de uma nação.

Torna-se necessário, porém, inserir-se um pouco mais no próprio processo de reforma agrária, buscando identificar os fatores (inclusive os de natureza política) que operacionalizam este dinamismo e organizá-los a partir de uma lógica tal que permita servir de parâmetro de avaliação de sua execução. É importante “mergulhar um pouco mais fundo” e

visualizar mais detalhadamente como deve ser pensada a reforma agrária neste contexto de modernização da agricultura e quais aspectos são indispensáveis para o sucesso desta estratégia.

O aprofundamento destes pontos do referencial teórico em construção levará à compreensão de que os fatores econômicos devem estar no centro das tomadas de decisões. Isto significa que, mesmo considerando a importância das variáveis político-institucionais da execução de um programa de reforma agrária, estas por si só não garantem o seu sucesso. Ao contrário, separadas dos pressupostos econômicos, estas variáveis terminam por estagnar o processo ou, na melhor das hipóteses, torná-la incompleta e sem horizonte de conclusão.

Estes dois tipos de fatores (econômicos e político-institucionais) serão objeto de análise mais acurada no capítulo a seguir.

CAPÍTULO III

FATORES FUNDAMENTAIS DA REFORMA AGRÁRIA: UM PASSO ADIANTE NO MODELO INTERPRETATIVO

3.1 Introdução

Até este ponto do trabalho discutiu-se o necessário movimento de transformação estrutural do setor agrícola e sua conseqüente modernização como pressuposto necessário para o desenvolvimento econômico global, especialmente de países de baixa renda. Destacou-se que este processo deve estar calcado em investimentos que levem ao aumento da produtividade e que dêem ainda maior eficiência produtiva ao trabalhador rural.

No âmago destas constatações, destacou-se que o processo de reforma agrária – entendida como elemento fundamental para a modernização da agricultura, pois concede maior produtividade à terra, por favorecer o acesso a um maior número de trabalhadores e garantir recursos suficientes para a sustentabilidade da produção – é parte integrante do próprio planejamento do crescimento e, ao ser conduzida pelo Estado e colocada como uma estratégia importante de política pública, pode garantir que o processo de desenvolvimento agrícola exerça sua função a contento.

Neste capítulo o objetivo é aprofundar as ações específicas que permitam à reforma agrária ter o papel definido acima e construir um modelo interpretativo que seja capaz de servir de parâmetro de avaliação de experiências concretas de reforma agrária. Trata-se, por isso, de identificar os processos adequados e as iniciativas necessárias no atendimento dos trabalhadores rurais desprovidos de recursos fundiários para inseri-los no processo de desenvolvimento rural.

Para Leite e Ávila (2008), mais do que o mero acesso à terra, faz-se necessário que a reforma agrária gere o aumento da produtividade e, mais amplamente, a melhoria dos arranjos institucionais de apoio ao desenvolvimento rural.

Assim, o presente capítulo inicialmente considera os fatores eminentemente econômicos da reforma agrária, buscando mostrar que são elementos indispensáveis que garantirão o acerto das ações propostas. Em seguida, serão discutidos os fatores político-institucionais da reforma agrária que são necessários a fim de que sejam atendidas as demandas dos vários atores sociais que concorrem para sua execução. Estes dois conjuntos de fatores constituir-se-ão no modelo interpretativo já anunciado.

Ao final serão apresentadas brevemente algumas experiências internacionais de nações que implementaram programas de reforma agrária fundamentados em grande escala nestas idéias, e, a partir do modelo interpretativo, discutida sua viabilidade histórica concreta.

3.2. Fatores Econômicos da Reforma Agrária

O processo de reforma agrária, como todo processo de desenvolvimento econômico, é uma questão de investimento em terra, trabalho e capital. No que diz respeito aos fatores econômicos, é importante sublinhar que os investimentos em capital devem garantir o sucesso do empreendimento.

Cabe ressaltar que a teoria econômica quando fala em capital não se refere somente ao monetário-financeiro. Segundo Veiga (1998a), ao lado dos capitais ‘tradicionais’, ou seja, o *capital natural*, expresso na dotação de recursos naturais, e o *capital construído*, que se refere ao que se produziu (infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro, etc.), há mais dois tipos de capital. Há o *capital humano*¹⁴, que diz respeito à qualidade dos recursos humanos, e o *capital social*, composto pelos elementos qualitativos de uma sociedade, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade¹⁵.

Os fatores econômicos que concorrem para o sucesso do programa de reforma agrária são compreendidos a partir deste viés e são apresentados como segue:

¹⁴ Como se verá a seguir, Schultz (1973) considera que o conceito tradicional de capital tem que ser ampliado de modo a englobar a educação como meio para formar capacidade produtora. Ela passa a atuar, na relação capital-trabalho, como elemento paradoxalmente agregado ao trabalhador (força de trabalho), pertencendo, entretanto, à esfera do capital (propriedade dos meios de produção).

¹⁵ Analisando as causas do crescimento econômico, um estudo do Banco Mundial sobre 192 países concluiu que não menos de 64% do crescimento pode ser atribuído ao capital humano e ao capital social.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 8: FATORES ECONÔMICOS ESSENCIAIS PARA O SUCESSO DA REFORMA AGRÁRIA

A seguir, discutir-se-ão brevemente alguns destes aspectos, reunidos por afinidades de ação.

3.2.1 Regularização Fundiária Abrangente e Obtenção Ágil e Eficaz do Recurso Fundiário

A reforma agrária, para ser eficaz do ponto de vista do desenvolvimento econômico, precisa enfrentar a questão da concentração de sua estrutura fundiária. A estrutura fundiária de um país é a maneira como está organizada a propriedade da terra e o tamanho dessas propriedades em um dado momento histórico.

No entanto, esta não pode ser pensada unicamente como um conjunto de indicadores que expressam determinadas características da propriedade da terra (se é mais ou menos concentrada, ou seja, se é pequena, média ou grande propriedade). Estes são indicadores importantes, mas não suficientes, pois não revelam o contexto das realidades plurais e das

relações sociais mais amplas de um território específico, que vai além da simples delimitação geográfica.

Coerentemente com o que foi discutido no capítulo precedente, no qual se inseriu a reforma agrária no desenvolvimento agrícola (ampliando o seu conceito para além da mera distribuição de terra, alcançando também a valorização do capital humano e social), quando se fala em regularização fundiária abrangente, a referência supera a simples desconcentração de terras.

Com efeito, trata-se de aliar à desconcentração do capital fundiário (terra) a valorização dos capitais humanos e sociais, de modo a gerar o desenvolvimento pretendido. Nas informações estatísticas sobre a estrutura agrária deve-se considerar as relações de poder e de segurança no acesso e dominialidade da terra.

Dessa forma, a regularização fundiária abrangente permite não só inserir cada vez mais produtores e/ou empreendedores no campo, como também dotá-los de capacitação suficiente para serem agentes de desenvolvimento rural.

Por outro lado, a reforma agrária pressupõe efetivamente o processo de arrecadação de recurso fundiário para atender às necessidades de trabalhadores rurais desprovidos dele. Desta forma, a legislação agrária (que será considerada mais adiante como um dos fatores político-institucionais da reforma agrária) tem por fim favorecer este processo de modo a garantir a obtenção de terras para o programa de reforma agrária de maneira ágil e eficaz.

E isto passa pela definição clara das regras e pela capacidade do Estado de gerir o processo. Esta obtenção pode ir desde a forma de arrecadação pura e simples, ou seja, pela retomada via desapropriação sem qualquer tipo de indenização, até a compra de imóveis por parte do Estado, passando por outras maneiras de obter a terra.

Há, por isso, que se decidir se os proprietários dos imóveis rurais a serem destinados à reforma agrária serão punidos com o não-pagamento (ou com o pagamento irrisório), proporcionando uma impactante reorganização da distribuição do poder entre as classes rurais, ou se receberão valores suficientes para investirem alhures (o que poderia estimular a especulação fundiária). Trata-se também de definir valores de benfeitorias e a própria forma de pagamento, bem como o tamanho máximo possível da propriedade e os critérios de produtividade da terra.

Por obtenção ágil e eficaz entende-se também que o processo seja sério e, ao mesmo tempo, veloz. Esta agilidade possibilitaria ações bem articuladas no tempo a ponto de garantir o planejamento das ações no âmbito da agricultura, em especial com relação aos processos de plantação e colheita.

3.2.2 Estudo de Mercado Sério Para Garantir Viabilidade Econômica e Ambiental

Este é um fator de suma importância para o sucesso da reforma agrária, entendida como vetor de desenvolvimento. As ações devem ser integradas a um planejamento econômico sério, de modo a garantir a viabilidade econômica do processo de inserção do trabalhador rural na dinâmica do mercado.

É no processo de execução propriamente dita da reforma agrária que o economista deve estar presente e ativo. Ações como o estudo dos valores da terra a serem pagos no processo de obtenção do recurso fundiário e o impacto econômico da criação de um projeto de assentamento em determinada região, por exemplo, são tarefas fundamentais para a garantia do sucesso da reforma.

Em um nível ainda mais importante, os economistas (em particular aqueles com especialização no âmbito agrário) devem ser efetivamente aproveitados especialmente quando se tratar de descobrir como aumentar a produção no contexto de um novo sistema de posse da terra. A viabilidade econômica das ações de reforma agrária por meio de competente estudo de mercado e das possibilidades da melhor produção possível, considerando o sistema de preço, as vantagens comparativas e a geração de vantagens competitivas, é um campo vasto da ação do economista.

A reforma agrária exige, inclusive, que se estude o próprio dinamismo de comercialização da produção, a começar pela infra-estrutura de escoamento e dos requisitos necessários para o agregamento de valores na qualificação intensiva do produto.

No que diz respeito à viabilidade ambiental, o programa de reforma agrária deve considerar, especialmente à luz dos recentes questionamentos que partem da constatação do

esgotamento dos recursos naturais, a necessidade de inserção de um enfoque ambiental em diversas etapas do processo de obtenção de terras e implantação de projetos de assentamento.

Segundo Silva (2008), o debate que articula meio ambiente e reforma agrária vem se tornando efervescente nos últimos anos, existindo várias correntes nesse debate e algumas incompatibilidades entre visões, por exemplo, dos movimentos de luta pela terra e dos movimentos ambientalistas de cunho mais preservacionista.

Nos programas de reforma agrária, o autor acima citado sublinha que o conceito de sustentabilidade leva a uma reaproximação com a natureza na perspectiva de encontrar formas duradouras e saudáveis de vida, modelos de produção e consumo que sejam compatíveis com a reprodução dos ecossistemas, estilos de desenvolvimento que possam gerar sociedades sustentáveis. E já que este viés não acontece sem a promoção da inclusão social, a reforma agrária e a conservação ambiental devem convergir para o mesmo horizonte, de modo que os padrões tecnológicos e de uso dos recursos naturais sejam, ao mesmo tempo, culturalmente compatíveis, economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis.

A viabilidade ambiental da reforma agrária, portanto, é a realização de modelos de relação agricultor/comunidade/natureza mais integrada, simultaneamente compatível com a cultura e com o ecossistema local.

3.2.3. Crédito Produtivo, Assistência Técnica e Infra-Estrutura Adequada às Necessidades da Produção

Dentre os aspectos que precisam estar presentes quando se tenta definir os rumos da reforma agrária, o crédito produtivo e a implementação das condições adequadas para a produção podem ser considerados de fundamental importância.

Em primeiro lugar, o beneficiamento das famílias deve propiciar o surgimento de unidades familiares de produção viável, a partir de um estudo de mercado sério, no qual haja disponibilidade e volume de recursos suficientes para resolver os problemas de infra-estrutura (água, luz, estradas, pontes, divisão de lotes, medição de áreas, etc...). Para Johnston & Kilby (1977: p. 144), “os investimentos públicos em infra-estrutura ampliam o escopo de aplicação em inovações lucrativas”.

Ademais, o programa de reforma agrária deve estimular os trabalhadores a não permanecerem na agricultura tradicional das regiões onde se inserem e a superarem o modelo tecnológico predominante. Por isso, é fundamental que a capacidade de investimento seja de tal modo suficiente a financiar a adoção do modelo modernizante.

A concessão de crédito inicial para as primeiras necessidades das famílias beneficiadas, bem como de crédito produtivo, deve se dar à luz de um conjunto de medidas interligadas, tais como acompanhamento pedagógico de assistência técnica e investimentos em infra-estrutura.

Além disso, esta concessão de crédito, aliada ao programa de assistência técnica, deve estimular a venda da produção para além dos mercados tradicionais (oligopólios e cooperativas) ou dos intermediários. Esta deve ser realizada coletivamente, aumentando o poder de barganha e a margem de vantagens relativa nos preços recebidos.

A estratégia para isso é a de promover formas de organização dos produtores e da produção, a partir da formação cultural para a coletividade e da geração de possibilidades de acesso a técnicas que viabilizem o processo de exploração racional e sustentável do solo e demais componentes naturais das áreas reformadas.

3.2.4 Formação Continuada de Capital Social e Humano

De acordo com o que se percebeu no capítulo II deste trabalho, a modernização da agricultura (e, portanto, a execução da reforma agrária) pressupõe o investimento decisivo no agricultor, convertendo-o em sujeito do processo de transformação estrutural requerida. Este investimento acontece em capital humano e em capital social.

Pelo primeiro se investe em educação, saúde, nutrição e outras dimensões do ser humano que o fazem capaz de ser sujeito do processo de modernização das atividades agrícolas no assentamento. Este raciocínio é coerente com o que afirma Schultz (1964, p. 17), o qual sublinha que “a variável-chave que explica as diferenças na produção agrícola é o agente humano, isto é, as diferenças no nível de capacitação adquirida pelo homem do campo”.

Assim, um programa de educação voltado para o trabalhador rural é imprescindível neste processo. Com efeito, para que se alcance sucesso com os assentamentos é fundamental que se construa um caráter empresarial à pequena produção, estabelecendo-se elos

mais fortes com o mercado. Mas, para se atingir condições de funcionamento adequadas – em termos de retorno financeiro e, conseqüentemente, de reprodução – é fator imperioso, o investimento em capacitação dos agricultores, visando à organização, bem como a adequação dos mecanismos de manejo agrícola.

Johnston & Kilby (1977, p. 153) sustentam que “o desenvolvimento evolutivo de uma grande variedade de instituições sociais é, claramente, um aspecto importante de transformação estrutural”. Estas instituições incluem, entre outras, estações experimentais, ampliação dos meios educacionais e de programas de treinamento de agricultores, o estabelecimento de associações que permitam aos agricultores trabalhar em conjunto quando é vantajosa a ação coletiva, e o fortalecimento de organizações – privadas, públicas ou cooperativas – que distribuam créditos e insumos e comercializem os produtos do campo.

Em sua obra *“O Capital Humano: Investimentos em educação e em pesquisa”*, Schultz (1973) aprofunda o que já havia afirmado sobre a importância da implementação de ampla capacitação do trabalhador rural, a partir da teoria do capital humano. Nela o ponto central é a alocação da atividade educacional como componente da produção, que deve merecer, por isso, atenção especial dos planejadores de políticas educacionais, traduzida em intencionalidade, análise rigorosa das taxas de retorno e investigação da produtividade alcançada com os investimentos.

Em sua análise, Schultz (1973, p. 66) mostra-se incomodado pela omissão desta forma de capital nos modelos explicativos do crescimento econômico que dominavam a literatura econômica, defendendo a ampliação do conceito tradicional de capital, englobando a educação:

“Se o coeficiente de todo capital em relação à renda permanece essencialmente constante, então o crescimento econômico inexplicado, que tem sido de uma presença tão perturbadora, tem a sua origem primordialmente a partir da elevação do acervo do capital humano. (...) as capacitações econômicas do homem são predominantemente um meio fabricado de produção e que, à exceção de alguma renda pura (em rendimentos) para marcar as diferenças em capacitações herdadas, a maioria das diferenças de rendimentos é uma diferença nos quantitativos que foram investidos nas pessoas. (...) a estrutura dos ordenados e dos salários é determinada primordialmente pelo investimento na escolarização, na saúde, no treinamento local de trabalho, na busca de informações acerca das oportunidades de empregos, e pelo investimento na migração. (...) uma distribuição mais equitativa de investimentos no homem igualiza os rendimentos entre os agentes humanos (...).”

Aplicando esta idéia, pode-se afirmar que na reforma agrária é indispensável o investimento em capital humano a fim de que este possa constituir-se em importante vetor de desenvolvimento.

O capital social, por sua vez, refere-se à construção dos fundamentos da sociabilidade e do associacionismo, de modo a educar para a participação política, para a construção de projetos coletivos de ação e para a inserção dos beneficiados da reforma agrária na dinâmica das arenas decisórias das políticas públicas.

Neste sentido, o capital social no âmbito individual corresponde à capacidade de relacionamento do indivíduo, em sua rede de contatos sociais baseada em expectativas de reciprocidade e em comportamentos confiáveis que, no conjunto, melhoram a eficiência. No plano coletivo, o capital social ajuda a manter a coesão social, pela obediência às normas e leis; a negociação em situação de conflito e a prevalência da cooperação sobre a competição, tanto nas escolas quanto na vida pública, o que resulta em um estilo de vida baseado na associação espontânea, no comportamento cívico, enfim, numa sociedade mais aberta e democrática.

Para Putnam (1984), o capital social se reflete no grau de confiança existente entre os diversos atores sociais, seu grau de associativismo e o acatamento às normas de comportamento cívico, tais como o pagamento de impostos e os cuidados com que são tratados os espaços públicos e os “bens comuns”.

Em síntese, para que o processo de reforma agrária alcance o sucesso preconizado pela teoria econômica, além de investimento em capital natural e em capital construído, é imprescindível o forte investimento em capital humano e social.

3.2.5 Investimentos e Apoio à Formação de Empresas Não Agrícolas a partir do Conceito de Territorialidade

Abramovay (2008), sublinhando que o desenvolvimento rural não se reduz ao crescimento agrícola, afirma que as regiões rurais mais dinâmicas caracterizam-se por uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas. Destaca também que mais importante do que as vantagens competitivas dadas por atributos naturais, de localização ou setoriais, é o fenômeno da proximidade social que

permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores.

É neste viés que se insere a necessidade de que o programa de reforma agrária vá além das iniciativas de desenvolvimento agrícola em seu sentido estrito, mas fomente investimentos em atividades não agrícolas de modo a formar redes de interação com a produção agrícola e destas com o conjunto total da economia.

A partir do momento em que as famílias beneficiadas com as ações de reforma agrária podem ter acesso a esta rede, há grande possibilidade de instaurar um dinamismo virtuoso que leva ao fortalecimento não só econômico, como também social, na linha do que foi discutido anteriormente a respeito do capital humano e do capital social.

Retomando uma vertente do pensamento social contemporâneo, esta estratégia vem enfatizar a dimensão territorial do desenvolvimento. Isto é: não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das "redes", das "convenções", em suma, das **instituições** que permitem ações cooperativas – as quais incluem a conquista de bens públicos, como educação, saúde, informação – capazes de enriquecer o tecido social de certa localidade.

Segundo ainda Abramovay (2008), um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. E é a partir dele que o programa de reforma agrária deve inserir suas ações com vistas ao desenvolvimento global.

3.2.6 Produção e Socialização de Tecnologias Atualizadas

Incluída no processo de modernização da agricultura, a reforma agrária também deve estar inserida no processo de beneficiamento produtivo a partir dos modernos insumos à disposição. Neste sentido, Schultz (1964) afirma que as novas variedades de plantas e de reprodução de animais, uma vez conhecidas e disponíveis, devem ser multiplicados para os agricultores.

O programa de reforma agrária, por isso, não pode prescindir de uma assistência técnica que permita ao beneficiário da reforma agrária a utilização deste conhecimento produzido, de modo a permitir-lhe participar do mercado com competitividade.

Além disso, Leite e Ávila (2008), citando a FAO, dizem que a melhoria tecnológica da agricultura não poderia ser atingida através de técnicas capital-intensivas, visto que muitos pequenos agricultores não dispõem de capital para adotá-las, que não geraria emprego, afetando os encadeamentos de demanda com o setor não agrícola.

Os insumos seriam largamente importados de outras regiões e o padrão de consumo dos agricultores mais capitalizados demandaria bens de alto valor não produzidos internamente. Os encadeamentos de demanda da agricultura, por isso, seriam desviados para fora da região.

O correto seria implementar uma estratégia de crescimento agrícola baseada em técnicas intensivas de trabalho, a qual permitiria o acesso de agricultores a essas técnicas, possibilitando que os trabalhadores e produtores rurais mais pobres se beneficiassem, gerando encadeamentos de demanda final e intermediária no setor não-agrícola local. Estas idéias reforçam o que foi afirmado no capítulo anterior com relação às fases do desenvolvimento equilibrado de Johnston-Mellor.

Outro aspecto importante a ser ressaltado se refere ao fato de que, na contemporaneidade, diante dos problemas relativos à sustentabilidade ambiental, as tecnologias a serem aplicadas para o incremento da produtividade devem ser baseadas em técnicas que ajam concomitantemente com a preservação da fertilidade do solo, da pureza das águas, da diversificação das sementes. Estes são aspectos relevantes, uma vez que o paradigma não é mais o de explorar sem limites os recursos naturais.

Assim, estas técnicas requerem como principal insumo o trabalho humano capacitado, cuja modernização – à luz do que se viu a partir do pensamento de Schultz – aconteça com conservação e preservação ambiental.

3.3 Fatores Político-Institucionais da Reforma Agrária

Na construção do processo de reforma agrária que seja um efetivo vetor de desenvolvimento, os fatores político-institucionais são cogentes. Com esta nomenclatura entende-se fazer referência a uma gama de fatores que nascem do jogo de forças nas arenas decisórias que compõem o Estado.

Dessa forma, joga-se com a variabilidade dos atores que compõem o cenário político e dos processos decisórios das instituições, de acordo com os interesses de quem detém o poder num determinado período de tempo.

Não obstante esta variabilidade, concebe-se que a reforma agrária, por estar integrada aos instrumentos necessários para a consecução do desenvolvimento econômico, deve estar sustentada pelos fatores político-institucionais que, mesmo com diferenciações na forma de condução de um grupo de atores sociais específico, conduzam eficazmente o processo de organização fundiária e de incremento de produtividade no campo.

Johnston & Kilby (1977, p. 153), a este respeito, sublinham que o “progresso institucional” é de especial importância, “por isso mesmo, merecem atenção o entrosamento entre mudança técnica e econômica ao nível de estabelecimento agrícola e as mudanças em instituições, atitudes e comportamento na avaliação dos diferentes efeitos de estratégias alternativas”.

Assim, os fatores político-institucionais da reforma agrária podem ser elencados de acordo com o fluxograma abaixo:



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 9: FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS ESSENCIAIS PARA O SUCESSO DA REFORMA AGRÁRIA

3.3.1 O Papel do Estado: Órgão Executor e Legislação Agrária

Conforme Johnston & Kilby (1977), o Estado, como promotor do desenvolvimento, precisa definir claramente os elementos de uma estratégia agrícola, a qual é uma mistura de políticas e programas que influenciam não só a forma como a taxa de crescimento. Ora, nesta estratégia, devem estar presentes programas de criações de instituições relacionadas com atividades educacionais e de pesquisa agrícola; programas de investimento em infra-estrutura; programas para melhorar a comercialização do produto e distribuição de insumos; e políticas relativas a preços, tributação e sistema de posse e uso da terra.

Esta ação do Estado com vistas ao setor agrícola como um todo aplica-se também, como seria óbvio, ao programa de reforma agrária. E, de fato, ao Estado cabe definir o modo de utilização da terra e a legislação fundiária.

Com relação à desapropriação de terras para a reforma agrária, Mellor (1966) afirma que, dependendo dos objetivos que se quer alcançar, o sistema de compensação pela perda da propriedade da terra pode ser rígido ou tênue. Uma compensação alta pode prejudicar a redistribuição de renda ou a realização de mudanças de poder no meio rural. Por outro lado, se a compensação for mínima ou for expropriação sem compensação, há que se mensurar os impactos desta ação para o conjunto da economia.

Teoricamente, o melhor seria estabelecer a compensação em níveis diferentes, fixadas em termos monetários, a ser paga em títulos de longo prazo ou aplicar políticas de taxas de descontos e de bônus de acordo com as benfeitorias ou com os prejuízos cometidos à terra.

Na realidade, os fatores político-institucionais, em sua maioria, estão ligados ao Estado, porque a ele, por sua própria natureza, cabe direcionar o processo organizacional de uma nação. Neste sentido, a criação de um órgão executor da reforma agrária e de instituições de P&D, além do estabelecimento de uma legislação agrária adequada, que serão vistos a seguir, são, na verdade, expressões de suas responsabilidades no processo de reforma agrária¹⁶.

No que diz respeito à existência de um órgão executor da reforma agrária, é importante ressaltar inicialmente que suas linhas de ação precisam estar coerentemente inseridas

¹⁶ Para ser ainda mais rigoroso neste raciocínio, a participação dos movimentos sociais no processo de reforma agrária não deixa de ser também expressão da presença do Estado no processo, já que o Estado não é uma entidade etérea, idealizada, mas a expressão institucionalizada das relações dinâmicas dos vários agentes sociais.

nos postulados das políticas agrícolas e agrárias (consideradas como faces de uma mesma moeda), de modo a serem complementares e coerentes com os objetivos a serem atingidos.

Além do mais, é importante dotar o órgão executor dos instrumentos e recursos necessários para gerenciar os recursos fundiários do país, impedindo a sua grilagem e o desvio de finalidade de sua ocupação e uso, e garantir aos trabalhadores rurais o acesso à terra mediante, prioritariamente, a aplicação da legislação agrária.

Com efeito, as ações devem ser realizadas com competência técnica capacitada de modo a cumprir os objetivos estabelecidos, mesmo considerando as pressões dos atores sociais envolvidos no processo.

Se ao Estado cabe conduzir o processo de reforma agrária de modo a inseri-la nas ações que visam ao desenvolvimento do setor agrícola, é fundamental a definição de uma legislação agrária que leve em conta o sistema de propriedade da terra, a segurança da posse e os fatores econômicos inerentes a esta questão, buscando favorecer a elevação da produtividade no campo.

Como foi dito anteriormente, para que esta condução aconteça de acordo com o planejado, é necessário um *corpus* de normatização que defina o sistema de posse da terra e regulamente as relações no campo.

3.3.2 Instituições de *P&D* Eficientes

Para Johnston & Kilby (1977), o mais importante fator a condicionar a transformação estrutural é a existência de um grande estoque de inovações técnicas. A transferência desta tecnologia para as atividades agrícolas específicas necessita não só da capacidade de importá-las como, especialmente, da capacidade de criá-las e implementá-las.

Por isso, o estabelecimento de instituições de Pesquisa e Desenvolvimento capazes de estudarem a viabilidade das tecnologias à disposição no mercado e de realizarem experimentações com vistas à descoberta de insumos adequados é fundamental para o sucesso do processo de modernização agrícola no âmbito geral e na reforma agrária em particular.

3.3.3 Movimentos Sociais Articulados e Comprometidos

O processo de reforma agrária, compreendido como integrante do planejamento do desenvolvimento de uma economia, acontece dentro do intenso debate democrático em que os atores sociais têm o direito e o dever de expressar suas demandas.

Quando se fala em Estado, há que se considerá-lo como o conjunto dos cidadãos organizados em prol de objetivos nem sempre coincidentes. Assim, os beneficiários diretos da reforma e os movimentos sociais que lhes dão identidade e força atuam como agentes impulsionadores e críticos de todo o processo. Este papel é exercido por meio de uma participação cada vez mais consciente dos objetivos que se quer alcançar no processo de construção democrática da nação. E isso passa efetivamente pelo estabelecimento das diretrizes fundantes de um modelo de desenvolvimento agrícola baseado na modernização do meio rural e na reforma da estrutura fundiária.

Em outras palavras, isto significa que a participação democrática deve pautar-se pela obtenção de uma reforma agrária que traga efetivo desenvolvimento para a economia como um todo e seja resultado da participação de movimentos sociais *atuantes, articulados e comprometidos*. *Atuantes* porque inseridos com voz ativa no processo decisório. *Articulados* porque se propõem a expressar os anseios dos trabalhadores rurais desprovidos de recursos fundiários e *comprometidos* porque representam o desejo de construir um paradigma de reforma agrária capaz de superar as desigualdades no campo.

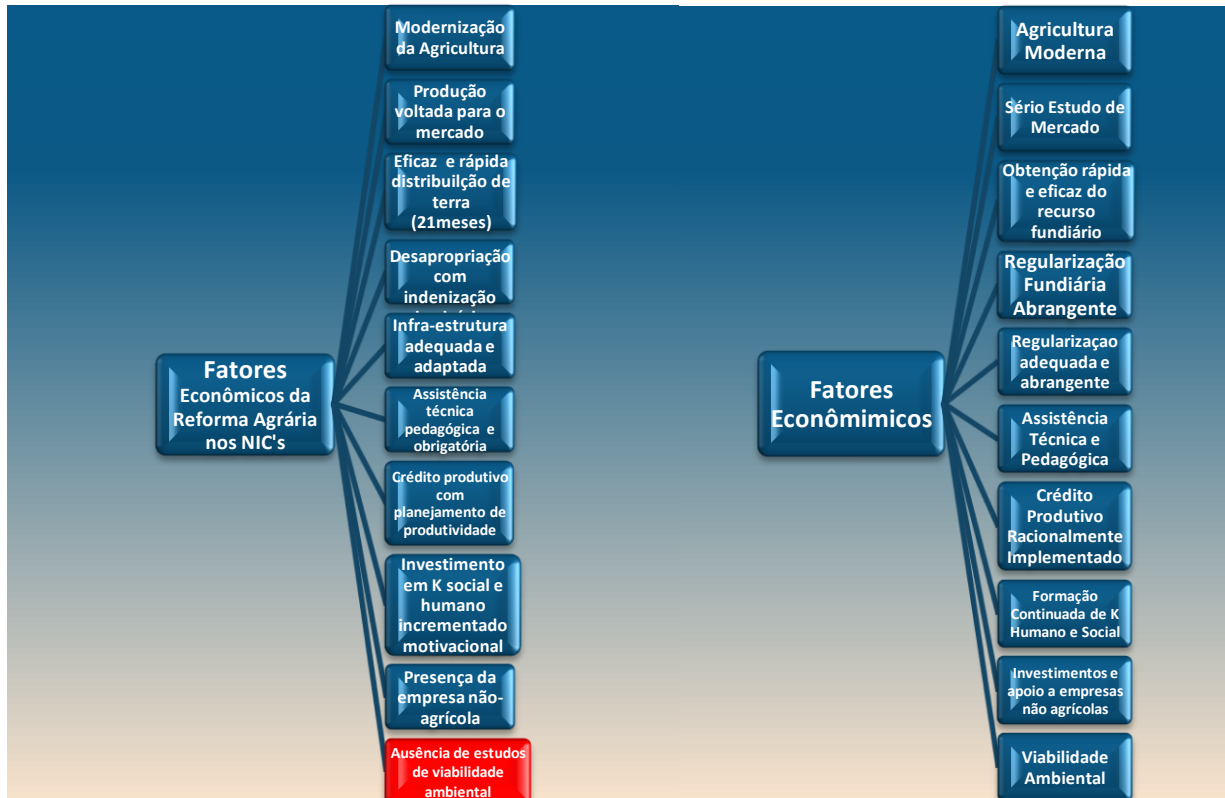
3.4. Aplicação Histórica do Modelo Interpretativo

A intenção desta breve apresentação da reforma agrária nos países abaixo não é de defender a aplicação do modo como esta foi posta em execução e nem de expressar que o “receituário” deva ser transferido para outros países, desconsiderando as diferenças históricas, políticas, sociais e contextuais entre eles. O que se pretende é mostrar que o modelo interpretativo, constituído dos dois fatores acima elencados, foi, de alguma forma, posto em prática, garantindo o sucesso da reforma agrária e inserindo-a como elemento fundamental no desenvolvimento agrícola e global da economia.

O impressionante êxito econômico alcançado a partir dos anos setenta do século XX pelos novos países industrializados da Ásia Oriental (NIC), Taiwan, Coréia do Sul, Singapura e Hong Kong, bem como a sustentabilidade do desenvolvimento econômico japonês, levou os estudiosos e os elaboradores de políticas públicas a olhar mais de perto o desenvolvimento desta experiência para descobrir se alguma lição útil poderia ser aprendida por outros países em desenvolvimento, em particular os da América Latina.

Kay (2002), citando uma vasta literatura, desenvolve amplo estudo sobre o papel da modernização da agricultura (e da reforma agrária neste contexto), mostrando que a industrialização destes países, gerada a partir da transformação estrutural da agricultura nos moldes do que foi estudado até aqui, serve como referencial concreto de validade do arcabouço teórico proposto. Respeitadas as diferenças históricas e temporais, a modernização da agricultura garante efetivo crescimento e desenvolvimento econômico.

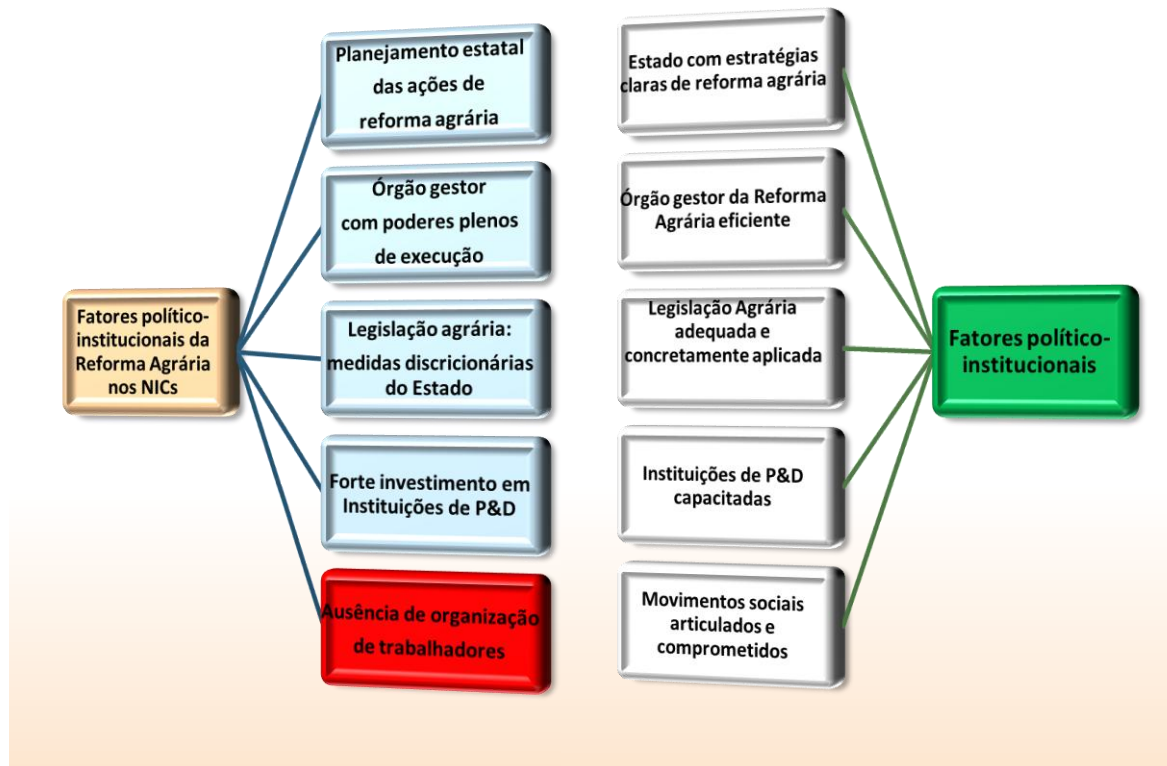
Para auxiliar nesta análise, pode-se observar a figura abaixo, que apresenta uma comparação entre os fatores do modelo interpretativo e a realização da reforma agrária nos NICs. Inicialmente, faz-se o cotejo a partir dos fatores econômicos.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 10: QUADRO COMPARATIVO (FATORES ECONÔMICOS): REFORMA AGRÁRIA NOS NICs E MODELO INTERPRETATIVO.

Os fatores político-institucionais da experiência de reforma agrária dos NICs, quando comparados ao modelo interpretativo, também mostram que o processo de reforma agrária foi fundamental no desenvolvimento econômico destes países, como pode ser observado na figura abaixo.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 11: QUADRO COMPARATIVO (FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS): REFORMA AGRÁRIA NOS NICs E MODELO INTERPRETATIVO.

Nas figuras acima, destaque-se que nas colunas à esquerda, que mostram a implementação da reforma agrária nos NICs, os balões em verde expressam que os elementos estão em concordância com o modelo construído, enquanto os balões em vermelho referem-se àqueles elementos ausentes na experiência concreta de reforma agrária.

Assim, na figura 10, nota-se que todos os elementos foram implementados na experiência dos NICs, à exceção dos “estudos de viabilidade ambiental”, dado que esta preocupação é recente e não constava das diretrizes dos programas de desenvolvimento ao longo do período histórico em que estas experiências tiveram lugar.

Na figura 11, nota-se que o elemento “movimentos sociais articulados e comprometidos” também é destacado em vermelho, demonstrando que no processo de reforma agrária dos NICs não se notou a forte pressão dos movimentos sociais de trabalhadores rurais na dinâmica de reestruturação fundiária e modernização agrícola. Isto pode, em parte, ser explicado pelo fato de que o Estado tomou, decisivamente, a frente do processo com objetivos e estratégias bem definidas e pelas vicissitudes históricas dos condicionantes geopolíticos na região¹⁷.

Com efeito, as reformas agrárias implementadas na Coreia, no Japão e em Taiwan são apresentadas em diversos estudos como reformas bem-sucedidas, especialmente porque seguiram – com estratégias e situações políticas diferentes entre si, mas com homogeneidade de intenções e de orientações – o modelo preconizado pelos teóricos da modernização do setor agrícola.

Um dos pontos em comum entre os NICs diz respeito ao momento em que se implantou reforma agrária. Segundo Kay (2002), na Coreia do Sul e em Taiwan a reforma agrária se produziu antes de qualquer industrialização significativa, e este foi o ingrediente-chave no posterior processo de industrialização.

Estes processos de reforma agrária se caracterizaram por distribuir verdadeiramente uma parcela significativa de terra de qualidade a uma maioria de trabalhadores rurais pobres, com políticas comerciais e econômicas favoráveis a uma agricultura familiar de sucesso, e por executar a quebra do poder das elites rurais de distorcer e capturar políticas públicas. Os resultados invariavelmente foram de uma redução real e mensurável da pobreza e a melhora da qualidade de vida das pessoas, com um programa de reforma agrária rápida e eficaz.

Outro aspecto importante refere-se à eliminação do poder dos proprietários de terras. Na reforma agrária do Japão, da Coreia e de Taiwan, a classe dos proprietários de terra foi varrida do poder no tempo da reforma agrária, seja por meio de medidas discricionárias do Estado, seja por causa do tipo de indenização. Com efeito, para Veiga (1991), o sucesso da reforma agrária no Japão em 1947, que desapropriou um terço da área agrícola do Japão em apenas 21 meses, beneficiando mais quatro milhões de famílias, se deveu ao pagamento de indenizações irrisórias aos ex-proprietários.

As reformas agrárias bem-sucedidas da Coreia e de Taiwan também tiveram esta característica, configurando-se quase como que um confisco da base de captação da renda

¹⁷ Este é um tema de grande interesse, pois levaria a discutir o papel do tipo de regime político e de governo mais eficaz na execução da reforma agrária, mas que está além dos objetivos deste trabalho.

fundiária, com a entrega, quase gratuita, a produtores familiares anteriormente dependentes dos proprietários da terra. Estes países, com isso, empreenderam amplas reformas agrárias e estão entre as nações asiáticas de maior êxito econômico, no final do século XX.

Já para Sarris (2006), com a ocupação americana do Japão no período pós-guerra, houve melhoria tecnológica da agricultura, que, ao contrário de outros países, provocou o aumento de produtividade da mão-de-obra, gerando renda para os agricultores individuais e subseqüentes estímulos a pequenas indústrias de base rural. Os ocupantes americanos em outubro de 1946 impuseram rígidos limites de propriedade (um hectare para os não residentes na terra e três para os que cultivavam a terra). O Estado adquiriu as terras excedentes para revendê-las a famílias de trabalhadores rurais com capacidade para adquiri-las. Dois milhões de hectares cultiváveis (um terço da superfície útil do país) passaram a 4,3 milhões de famílias (70% das famílias camponesas). Deste modo foi eliminada a classe dos proprietários rurais.

A experiência japonesa foi emblemática para a execução da reforma agrária na Coreia e em Taiwan. Apesar de ter acontecido na prática após o início da industrialização, a modernização da agricultura já havia sido empreendida durante a “Restauração Meiji” (1868-1912). Reformas agrícolas substanciais já haviam varrido por completo as restrições feudais do regime Tokugawa e permitiram que a agricultura desse uma contribuição fundamental para a industrialização do Japão.

O governo Meiji estava comprometido em modernizar o Japão e sabia que para começar o processo de industrialização precisava extrair um excedente da agricultura. Daí começou a estimular uma ampla difusão de inovações tecnológicas na agricultura sem mudar o sistema de propriedade nem o tamanho operacional dos prédios. Promoveu o estabelecimento de instituições de pesquisa que desenvolveram variedades melhoradas de arroz e outras inovações, as quais foram difundidas por todo o campo por meio de uma densa cadeia ou rede de serviços de extensão.

Enquanto em Taiwan e na Coreia do Sul a modernização agrícola foi alcançada sem os proprietários da terra, no Japão os proprietários tiveram um importante papel ao elevarem a produtividade agrícola e, por isso, incrementando o potencial de excedentes agrícolas, mas também facilitando a apropriação e a transferência destes para a indústria.

Para Johnston & Kilby (1977), nesses países as inovações promotoras de aumento no rendimento foram muito mais importantes do que nos Estados Unidos. Um dado interessante

refere-se ao fato que, nos primeiros anos do período Meiji, a introdução de equipamentos agrícolas desenvolvidos nos EUA foi um fracasso, pois estes foram projetados para atender às necessidades de economias caracterizadas por índices homem/terra drasticamente diferentes. Na medida em que houve inovações mecânicas adaptadas às características locais e investimentos em pesquisas agrícolas, a produtividade sofreu forte elevação. Esta se baseou numa difusão sempre maior de variedades relativamente rentosas, sensíveis aos fertilizantes e em melhoramentos simples das técnicas de cultivo.

Taiwan e Coreia foram colônias japonesas desde o fim do século XIX até a derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial. Após a revolta do arroz de 1918, o governo japonês decidiu converter os dois países em seus maiores abastecedores deste grão. Assim buscaram elevar os rendimentos do arroz dos agricultores e arrendatários coreanos e taiwaneses, até ao extremo de usar a polícia para forçar os produtores recalcitrantes ao uso de técnicas modernas. Nos três países a agricultura foi uma fonte essencial de acumulação para a indústria e seus Estados foram efetiva e completamente centrais em todo este processo.

Segundo Mellor (2001), a reforma agrária em Taiwan gerou um desenvolvimento rural de tal monta que impactou de três formas a economia como um todo: a redução da pobreza, a criação de recursos transferidos para o financiamento da industrialização e a formação de demanda para o surgimento de indústria de pequena escala que, inicialmente, serviriam à agricultura, mas, progressivamente, passaram a suprir cidades e, finalmente, o exterior.

Dessa forma, constata-se que a reforma agrária nestes países cumpriu, por meio da realização dos fatores econômicos e dos político-institucionais, o item previsto na teoria apresentada acima e conseguiu dinamizar o desenvolvimento da economia como um todo.

CAPÍTULO IV

A REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL: AVALIAÇÃO À LUZ DO MODELO INTERPRETATIVO

4.1 Introdução

Tendo definido o modelo interpretativo (com seus dois tipos de fatores: o econômico e o político-institucional) que norteia a reflexão teórica aqui realizada sobre a reforma agrária e tendo discutido brevemente sua aplicação histórica, retoma-se, agora, a pergunta central deste trabalho: onde estão os entraves da reforma agrária no Brasil que não permitem que ela seja um dos vetores estratégicos do desenvolvimento social (e sustentável), como lembrou Furtado (1998), e esteja sendo realizada há mais de trinta anos sem que se vislumbre sua conclusão?

Sendo assim, definidas as bases teóricas que constituem o fundamento da reforma agrária como agente de fundamental importância para o desenvolvimento econômico a partir da modernização do setor agrícola, cabe analisar o processo de reforma agrária implementado no Brasil, de modo a compreender sua influência (ou não) neste processo.

É importante reafirmar que o paradigma definido até aqui estabelece que o processo de reforma agrária vai além da simples obtenção de recurso fundiário ou de ordenamento e regularização fundiária no território físico de uma economia nacional. Este paradigma é compreendido como um conjunto de ações que objetivam a mudança na estrutura de propriedade e de produção do meio rural, de modo a alavancar a produtividade do setor agrícola, a fim de torná-lo um dinamizador de todo o processo de desenvolvimento econômico.

Trata-se, portanto, de considerar não só a questão agrária como também a questão agrícola. Para Corazza e Martinelli Jr. (2007), a questão agrária trata das relações de produção no campo e das formas de expansão do capitalismo no campo, enquanto a questão agrícola diz respeito às condições econômicas e produtivas do setor agrícola para desempenhar certos papéis que lhe cabem no processo de desenvolvimento.

Desta forma, pode-se, então, afirmar que no centro desta base teórica reside a idéia de que a reforma agrária é um instrumento que enfrenta, ao mesmo tempo, tanto a questão agrária quanto a questão agrícola. Isto significa que para compreender a reforma agrária como instrumento de política econômica é preciso superar a compreensão de que ela seja apenas um reordenamento fundiário.

É a partir desses princípios que será analisado o processo de reforma agrária posto em prática no Brasil, buscando identificar os fatores que determinaram historicamente seus atuais resultados e os rumos que vem tomando na contemporaneidade.

Inicialmente será feito um breve *excursus* histórico da questão agrária no Brasil, destacando a influência do modo específico de colonização a que o país foi submetido e as consequências deste processo, bem como a legislação agrária (com o direcionamento dado pelos atores que participaram de sua configuração) que vem regendo a implementação das políticas fundiárias. Em seguida, discutir-se-á o papel do Incra, dos planos governamentais de reforma agrária e dos atores sociais (movimentos, entidades de classe, organizações governamentais e não-governamentais, etc.) na realização da reforma agrária no Brasil.

Após a definição deste quadro da reforma agrária concretamente estabelecida no Brasil, será, por fim, efetivada a análise desta realização à luz do modelo interpretativo definido nos capítulos anteriores.

4.2. Aspectos Históricos da Questão Agrária no Brasil

Não é objetivo deste trabalho aprofundar as vicissitudes históricas da questão agrária no Brasil e nem mesmo efetuar extenso estudo da reforma agrária no país. No entanto, para situar a análise sobre a reforma agrária brasileira e poder estabelecer referenciais espaço-temporais, é útil fazer alusão aos principais momentos da história nacional, buscando relacioná-los com a questão da estruturação fundiária e com as idéias e movimentos que concorreram para seu desenvolvimento.

Possui certo consenso entre os autores a idéia de que desde o princípio de sua história o Brasil foi inserido na dinâmica do capitalismo mundial. Prado Júnior (1956) e Furtado (1992), especialmente, recusam a idéia de que o latifúndio herdado das capitanias hereditárias seja expressão de um feudalismo trazido pelos portugueses. Estes autores reforçam a tese de que na origem dos problemas fundiários (e, por extensão, dos problemas derivados do subdesenvolvimento do país) está a especificidade do regime de apropriação das terras realizada pelos portugueses e continuada na história republicana do Brasil.

Segundo Corazza e Martinelli Jr. (2002, p. 31),

“para Furtado, a colonização brasileira ocorreu sob a forma da ‘empresa agromercantil’, que sustentou tanto o núcleo dinâmico do desenvolvimento da economia – a estrutura agroexportadora, que gerava a maior parcela da renda agregada – como também, ao mesmo tempo, o plano das relações sociais, gerando um sistema coercitivo e assimétrico de poder (concentrado nas mãos dos grandes proprietários de terra) e heterogêneo em termos regionais e das relações produtivas”

A especificidade do contexto fundiário no Brasil tem relação direta com o modelo de ocupação do território desde a chegada dos portugueses. O modelo do “exclusivo metropolitano”, baseado na produção de *commodities* para abastecimento do mercado externo, e a distribuição de terras voltada para a instituição de grandes propriedades rurais capazes de produção agrícola em larga escala determinaram a forma de organização fundiária do Brasil.

Ao longo da história nacional, esta tríplice relação *produção agrícola voltada para o comércio exterior / ciclos econômicos baseados nas commodities / concentração fundiária* gerou o cerne da questão agrária que ainda hoje envolve os movimentos sociais que representam as demandas dos trabalhadores rurais, as políticas públicas no meio rural e os interesses discrepantes dos proprietários de terras.

Assim, no contexto da análise das ações de reforma agrária no Brasil, torna-se necessário discorrer sobre a especificidade da realidade fundiária e agrária do país, a fim de averiguar como, ao longo de sua história, a questão agrária foi sendo (ou não) enfrentada. Para isto, em linhas gerais, será analisado o papel das capitânicas hereditárias no processo de concentração fundiária, bem como as legislações específicas mais marcantes ao longo dos mais de 500 anos de história do País, entre elas a Lei de Terras de 1850 e o Estatuto da Terra de 1964; e, na seção seguinte, analisar-se-ão as ações do Incra, como autarquia governamental criada para a execução da reforma agrária no Brasil.

Este *excursus histórico*, ao destacar a especificidade da questão agrária brasileira e apresentar a forma própria de pôr em prática a reforma agrária, objetiva também levantar questões específicas que norteiem a análise que vem sendo realizada no presente trabalho, de modo a permitir visibilizar a relação que estas ações têm com o processo de desenvolvimento agrícola e, mais amplamente, com a dinâmica do desenvolvimento econômico brasileiro.

4.2.1 Capitanias Hereditárias e Concentração Fundiária

As capitanias hereditárias podem ser entendidas como um primeiro momento da ação fundiária no Brasil. Apesar de não possuir um caráter de ordenamento fundiário propriamente dito, a sua criação representa uma ação definida claramente como forma específica de exploração dos recursos naturais disponíveis na colônia e, por conseguinte, em um modo próprio de distribuição de terras.

O problema agrário contemporâneo tem sua origem na natureza e na forma assumida pelo processo de ocupação do território brasileiro desde seu descobrimento. Segundo Prado Júnior (1956), o modelo básico de ocupação da terra foi o recorte da costa em capitanias, doadas a famílias de nobres com plenos poderes sobre o território. Os donatários, que não dispunham de recursos suficientes para explorar seus domínios, mas tinham poder de dispor das terras, doaram grandes áreas – as sesmarias – a colonos, os quais se estabeleciam para explorar comercialmente a cultura do açúcar, cujo mercado encontrava-se em grande expansão na Europa.

A esta origem da grande propriedade associa-se também a gênese do minifúndio brasileiro, constituído a partir da periferia ou mesmo do abandono das grandes plantações, pois, como afirma Prado Júnior (*Ibid*), a pequena propriedade – que significa o acesso dos trabalhadores rurais à propriedade fundiária – resulta em regra do retalhamento da grande propriedade, que perde sua principal razão de existência quando não pode ser aproveitada pela grande exploração. Assim, as vicissitudes desta última se refletem na distribuição da propriedade agrária.

É inegável, pois, que em se tratando de rumo do ordenamento fundiário no país, as capitanias representam o tipo de acessibilidade à terra e às possibilidades de utilização que marcarão o futuro da nação.

Alguns autores sustentam, talvez pela impressão causada pela terminologia empregada nas cartas dos donatários (nas cartas falava-se em irrevogável doação entre vivos), que, além do aspecto da hereditariedade, a Coroa não mais possuía terras na então Colônia após as cessões aos donatários, como se estas fossem simples negócios jurídicos que transferiam o direito de propriedade.

Entretanto, mesmo com a terminologia empregada nas cartas dos donatários e do aspecto da hereditariedade, estes atos da Coroa para com os donatários não significavam

transmissão de domínio. Os donatários recebiam apenas poderes políticos, como governantes mesmos, para exercê-los, em nome da Coroa, em circunscrição territorial delimitada na carta. Todavia, uma parte de terras das Capitanias era transmitida ao donatário na própria carta, e, decerto, sobre esta parte o donatário exercia não só sua autoridade política como também direito de propriedade¹⁸.

As concessões de sesmarias eram destinadas apenas aos mais ricos, de modo que desde o início os mais pobres foram alijados da propriedade fundiária. Como o sistema de sesmarias não levou em consideração as peculiaridades da colônia e a sua aplicação foi feita nos moldes do sistema aplicado em Portugal no final do século XIV, estabeleceu-se uma distorção fundamental: enquanto em Portugal a prática do sesmerialismo gerou, em regra, a pequena propriedade, no Brasil foi a causa principal do latifúndio. Daí se pode inferir que as sesmarias constituíram-se na grande fonte do estabelecimento do latifúndio no Brasil.

De acordo com Buainin e Pires (2003), as pequenas explorações, admitidas pelos sesmeiros, ocupavam as franjas da grande propriedade, constituindo-se em fonte de mão-de-obra livre para trabalhar na lavoura de cana em tarefas de supervisão e de produção de gêneros básicos para alimentar a mão-de-obra escrava. À medida que se expandia a monocultura de cana, a pequena exploração movia-se em busca de novas terras dentro dos vastos domínios da grande fazenda. Consolidou-se, portanto, ainda no período colonial, não apenas a concentração fundiária, mas também a relação latifúndio-minifúndio que viria a caracterizar tanto a estrutura fundiária quanto a dinâmica agrária brasileira.

Para estes autores, a presença do latifúndio, explorado de forma extensiva com base em um conjunto de relações de produção (da parceria ao pequeno arrendamento) que tinham como fundamento o controle da terra, marcou profundamente a formação e a conformação da Nação.

Uma minoria da população possuía a riqueza gerada nas lavouras de cana e engenhos de açúcar, nas plantações de café, na exploração do ouro ou da borracha, enquanto a maioria sobrevivia em condições precárias, sem ou com pouco acesso aos progressos produzidos

¹⁸ Lima (1935) afirma que, antes da instituição das capitanias, "o primeiro monumento das sesmarias no Brasil é a carta patente dada a Martim Afonso de Souza, na vila do Crato, a 20 de novembro de 1530". Mas, continua o autor, "trouxe Martim Afonso de Souza para o Brasil, na expedição de 3 de dezembro de 1530, três cartas régias, das quais a primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse e a organizar o respectivo governo e administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, enfim, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudesse aproveitar".

a cada surto de desenvolvimento. Ainda segundo Buainin e Pires (2003), a posse e propriedade da terra eram a fonte de poder político e econômico, e desde cedo a elite rural impediu o acesso às terras devolutas aos imigrantes e aos negros.

O regime de concessão de sesmarias continuou sendo utilizado ao longo dos séculos XVII e XVIII e encerrou-se em 17 de julho de 1822, quando o Príncipe Regente D. Pedro, pela Resolução n. 17, ao decidir um apelo que lhe foi dirigido por um morador do Rio de Janeiro, que lhe rogava ser conservado na posse das terras em que vivia há mais de vinte anos com sua numerosa família de filhos e netos, não sendo ditas terras compreendidas na medição de alguma sesmaria, determinou que o suplicante ficasse na posse das terras que tinha cultivado e, no mesmo ato, suspendeu todas as sesmarias futuras do Brasil até a convocação da Assembléia Geral Constituinte.

No entanto, sem uma legislação específica, o quadro fundiário foi tornando-se mais tumultuado, passando a propriedade a ser adquirida pela posse. De um lado, com a ocupação, os pequenos agricultores foram beneficiados, pois a extinção das sesmarias teve a vantagem de não mais permitir novos latifúndios. De outro, a falta de uma legislação imediata gerou um caos maior ainda à situação fundiária brasileira. Até que, em 18 de setembro de 1850, foi editada a Lei nº. 601, que representou um marco importante na legislação agrária do país, como se verá a seguir.

4.2.2 Da Lei de Terras ao Regime Militar: Estrutura Fundiária Intocável e Intocada

Na história de muitos países, os processos revolucionários ou de mudanças sociais radicais foram marcados por incisivas reformas relativas à propriedade de terras. Assim foi nos EUA com o *Homestead Act* de 1862¹⁹, na Inglaterra com a *Corn Law* e na França com as Reformas Napoleônicas. O Brasil teve, em 1850, a oportunidade de organizar sua estrutura

¹⁹ Scolese (2005, p. 32), a este propósito, afirma que na mesma época da Lei de Terras, “numa situação inversa à brasileira, os EUA proporcionaram a ocupação demográfica de seu território. (...) Após a guerra civil, o presidente Abraham Lincoln (1861-65) lançou um pacote de medidas para o campo, entre as quais a distribuição de 90 hectares para os novos colonos, a criação do Ministério da Agricultura e acesso a cursos técnicos aos agricultores. Tais medidas *dobraram a produção agrícola norte-americana entre 1870 e 1900*”. Grifo nosso.

fundiária, mas a Lei de Terras revelou-se uma legislação que manteve a concentração fundiária herdada do período colonial²⁰.

A lei afirmava o poder da Coroa sobre as terras e definia a aquisição e doação como únicos meios de acesso à propriedade fundiária, excluindo a posse e a exploração das terras devolutas como instrumento legítimo de aquisição de terra. A lei também fixava preços mínimos para os lotes e determinava que as vendas fossem em hasta pública, com pagamento à vista e em dinheiro. Segundo Buainin e Pires (2003), estas medidas elevaram artificialmente o preço da terra, tornando praticamente impossível o acesso a ela por parte dos produtores independentes.

De acordo com Scolese (2005), a compra da terra como o principal meio de possuí-la levou os agricultores, os imigrantes e os ex-escravos a trabalhar para os fazendeiros com o objetivo de juntar dinheiro que lhes possibilitaria – um dia – conseguir um lote de terra. Porém, a maioria dos ocupantes de lotes de subsistência era pobre demais para pagar a taxa de registro e comprar a terra. Os grandes, por sua vez, fraudavam facilmente a lei, fazendo parecer que a ocupação ocorrera antes de 1850, beneficiando-se, portanto, do dispositivo legal que reconhecia todas as posses – independente da extensão – anteriores a esta data.

Assim, a garantia da posse dependia da violência, sem que o Estado pudesse – ou quisesse – democratizar e efetivamente garantir a posse da terra aos milhões de ex-escravos e imigrantes. É neste sentido que Martins (2000) afirma que esta lei acabou transferindo o domínio e a posse do público para o particular e criou uma espécie de direito absoluto, o que, para ele, é a principal causa do latifundismo brasileiro e da quase impossibilidade de dar à terra uma função social.

Os governos do período da República Velha não mexeram na estrutura fundiária do país, que continuou baseada na existência de grandes propriedades ao lado de minifúndios. Nem a Constituição republicana de 1891, nem o Código Civil de 1917 enfrentaram esta questão. Até o governo João Goulart, a estrutura de ocupação da terra permaneceu praticamente intacta, embora o Brasil tenha passado, ao longo do século XX, por mudanças diversas, tais como a industrialização e um acelerado processo de urbanização.

²⁰ Pinto (1995, p. 66), sintetizando os mais importantes autores brasileiros, afirma que no Século XIX e primeiros 50 anos do Século XX, o país atravessou momentos de grande importância sem, no entanto, haver qualquer mudança significativa na distribuição da propriedade da terra, quais foram: a Independência (1822), o fim do tráfico de escravos (1851), a Abolição da Escravatura (1888), a Proclamação da República (1889), a Revolução de 1930 e o processo de industrialização, a participação na II Guerra Mundial, a redemocratização e a Constituinte liberal em 1945.

As grandes reformas trazidas com a Revolução de 1930 se restringiram, quase que exclusivamente, ao meio urbano, sendo quase consensual na historiografia brasileira a idéia de que as condições sociais no campo não se modificaram, pois a própria legislação trabalhista foi restrita aos trabalhadores urbanos. Com relação à utilização da terra, a Constituição de 1934 passou a garantir ao proprietário do terreno apenas o seu usufruto, o que excluía a posse das riquezas do subsolo, as quais se tornaram propriedade da União.

Do lado dos trabalhadores rurais, as péssimas condições de vida e a sujeição ao poder dos grandes proprietários de terra levaram à organização, em 1945, das Ligas Camponesas. Originadas a partir da união dos trabalhadores rurais de Pernambuco, elas foram lideradas pelo deputado Francisco Julião, chegando a reunir 250 mil pessoas.

Estas ligas pressionavam o governo a promover a desapropriação de parte das terras da Zona da Mata, que seriam divididas em lotes destinados à policultura de alimentos. Foi neste contexto que o presidente João Goulart (1961-64) aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural, em 1963, que garantiu aos agricultores direitos como o registro profissional, o 13º salário e as férias.

Aliás, a inserção da reforma agrária nas Reformas de Base propostas por Jango é considerada comumente um dos fatores que levaram ao golpe militar de 1964. No célebre discurso proferido na Central do Brasil, em 13 de março daquele ano, o presidente anunciou a intenção de encaminhar ao Congresso um projeto de lei de reforma agrária a partir do qual se pretendia que em menos de 60 dias já comessem a ser divididos os latifúndios das beiras das estradas, ao lado das ferrovias e dos açudes, bem como aqueles ao lado das obras de saneamento realizadas conforme o interesse da nação²¹. A tomada de poder pelos militares veio a acontecer 18 dias depois.

É deste movimento no campo que se construirá o primeiro efetivo marco legal da reforma agrária no país, o Estatuto da Terra.

²¹ Scolese (2005) refere que, segundo muitos historiadores, o golpe militar viria de qualquer maneira, mas este discurso o teria antecipado. A reação dos fazendeiros, ao contratarem jagunços e protestando por meio da participação na marcha Tradição, Família e Propriedade, seria prova disso.

4.2.3 Do Estatuto da Terra de 1964 à Constituição Federal de 1988: as idas e vindas da reforma agrária.

De grande importância para entender as idas e vindas da reforma agrária no Brasil, a Lei 4.504, conhecida como Estatuto da Terra, foi promulgada em 1964, oito meses após o início da vigência do Regime Militar.

Esta lei define as características do tipo de intervenção fundiária que se propunha no país e do modo de redistribuir a terra. Até hoje ele está em vigor e é considerada o mais eficaz instrumento de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, ainda que, de acordo com Stedile (1980, p. 273), “a obrigatoriedade da indenização constitucional dos latifúndios desapropriados constitua, nos fatos, adiantamento da renda fundiária”.

A promulgação do Estatuto da Terra ocorreu sob influência da Aliança para o Progresso, organização criada pelos EUA para aumentar seu espaço de atuação na América Latina e que se propunha a realizar algumas reformas, como a agrária, com o intuito de prevenir levantes comunistas nesses países, no âmbito da Guerra Fria. A primeira preocupação dos militares era, na realidade, impedir que os camponeses fossem usados pelas Ligas Camponesas e pelo Master²² de Leonel Brizola, os quais defendiam a reforma agrária “na lei ou na marra”.

Dessa maneira, paradoxalmente, algumas das disposições do Estatuto da Terra acabaram por assumir certos aspectos progressistas. A utilização do conceito de módulo rural e da obrigatoriedade da função social da terra são exemplos dessa evolução. Segundo o Estatuto, a propriedade da terra desempenha sua função social quando *simultaneamente* favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores que nela labutam, assim como o de suas famílias; mantém níveis satisfatórios de produtividade; assegura a conservação dos recursos naturais; e observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Ao relacionar a reforma agrária com o aumento da produtividade da terra, a Lei 4.504 preconizava o combate a formas inadequadas de produção, que se caracterizam, sobretudo, pelo latifúndio e o minifúndio.

²² Movimento dos Agricultores sem Terra. Organização de agricultores despojados de sua terra e trabalhadores rurais, constituída no Rio Grande do Sul em 1960, em uma conjuntura de crise econômica, social e política no país e de movimentos sociais no campo. Ver: Motta (2005, p. 326-328).

Além disso, no artigo 13, o Estatuto afirma que o poder público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social. São expressões que marcam um grande avanço na disposição de pôr fim à grande concentração fundiária no país.

Ainda assim, de acordo com Pinto (1996), uma análise atenta do Estatuto da Terra pode denotar, também, mesmo que de maneira tácita, a orientação política predominante no governo militar. A separação das medidas relativas à reforma agrária daquelas relacionadas ao restante da política agrícola é uma evidência marcante dessa orientação.

O Estatuto da Terra define a reforma agrária como “o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade” (art. 1º, § 1º).

No conceito estabelecido por esta lei, a reforma agrária tem como princípios a promoção da justiça social, o aumento da produtividade e a conservação dos recursos naturais. Ou seja, além de transformar a estrutura agrária, deve modificar as relações sociais, assegurando a melhoria das técnicas de cultivo, o aumento da produção agrícola e o uso adequado do solo e dos recursos.

No governo Sarney (1985-1990), logo após o término do regime militar, houve a elaboração do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, que será objeto de análise mais adiante. O clima, porém, neste período era de elaboração da nova Constituição. Na Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), no âmbito da proposição da reforma agrária, o embate se deu entre a União Democrática Ruralista (UDR) e os movimentos sociais representativos dos trabalhadores rurais (CONTAG, MST nascente, entre outros), apoiados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), entidade da Igreja Católica.

Silva (1989, p.14), ao realizar um profundo estudo sobre o tema da reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 1987/88, afirma:

“foi o debate sobre a reforma agrária que despertou os mais sérios incidentes dentro e fora do recinto da ANC, envolvendo (...) escaramuças, pugilatos, ameaças, sopapos e manifestações de massa, além de ter apresentado o maior número de assinaturas na fase de Emenda Popular, cerca de um milhão e duzentas mil”.

Segundo Scolese (2005, p. 42), na Constituinte, a bancada ruralista abafou a maioria dos avanços em prol da reforma agrária, conseguindo, como sua maior vitória, “a aprovação do artigo 185, que apontou as áreas produtivas como ‘insuscetíveis’ de desapropriação (...) que praticamente anulou o artigo seguinte, tido como pró-sem-terra e que sugere a desapropriação de áreas que não cumprem sua função social”. Para o autor, outras vitórias foram a exclusão das pequenas e médias propriedades do processo de desapropriação e a inclusão do pagamento das indenizações por meio de Títulos da Dívida Pública (TDAs), resgatáveis em até 20 anos, o que tirou o caráter punitivo das fazendas improdutivas, já que pela terra desapropriada o proprietário passou a receber um valor igual ao de mercado.

Mesmo assim, um dos grandes marcos do Estatuto está na definição do conceito de “função social da terra”, já citado, o qual foi integralmente assumido pela Constituição Federal de 1988 (CF 88), que reza em seu artigo 186:

“a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, **simultaneamente**, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I. aproveitamento racional e adequado; II. utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III. observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV. exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”. (Brasil (1998, p. 120)). Grifo nosso.

A CF 88 considera, assim, que o cumprimento da função social da terra consiste na obtenção, por seu proprietário, de requisitos econômicos (produtividade), sociais (como a concessão de direitos trabalhistas aos assalariados) e ambientais. Este preceito também é encontrado nos artigos 5, XXIII; 170, III e 182, § 2º, daí afirmar-se que toda a CF 88 está imbuída do princípio da função social.

A regulamentação destas definições constitucionais, no entanto, só foi realizada durante o governo Itamar Franco (1992-1994).

4.3 O Incra e a Realização da Reforma Agrária no Brasil

O presente percurso histórico encontra seu ponto mais importante na consolidação da criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Antecedido por uma série de

órgãos, esta autarquia federal atua há 38 anos na execução da reforma agrária no país, mas seu percurso não tem sido dos mais fáceis, já que, ao longo de sua existência, passou pela responsabilidade de vários ministérios, tendo sido, inclusive, extinto em 1987 e recriado em 1989.

Inicialmente serão tratados, de forma breve, os antecedentes da criação do Incra para, em seguida, focar o seu aspecto “colonizador”, posto em prática especialmente na década de 70. Na discussão sobre o papel do órgão, serão analisados os dois Planos Nacionais de Reforma Agrária, além de serem apresentados os principais resultados do órgão fundiário neste período, bem como sua organização interna.

4.3.1 Antecedentes: SUPRA/IBRA/INDA

As ações com vistas à reforma agrária são tímidas até a década de 50 do século passado. Os poucos órgãos e instituições criados eram ações pontuais que visavam atingir aspectos específicos da questão agrária. O Incra nasce da junção sistemática destas várias ações pontuais.

A Superintendência de Política Agrária (SUPRA) foi criada em 11 de outubro de 1962, pelo Presidente João Goulart por meio da Lei Delegada nº 11, absorvendo o Serviço Social Rural (SSR), o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC), o Conselho Nacional de Reforma Agrária e o Estabelecimento Rural de Tapajós, os quais haviam sido instituídos para assistir e encaminhar os trabalhadores nacionais imigrantes de uma para outra região e para prestação de serviços sociais no meio rural. Tendo como objetivo executar a reforma agrária no país, recebeu fortes críticas da imprensa e dos políticos ligados aos proprietários de terra. Teve vida breve, pois foi extinto pelo Estatuto da Terra.

Já o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) foi criado pelo Estatuto da Terra como autarquia subordinada diretamente à Presidência da República. Com a missão, herdada da SUPRA, de desenvolver o processo de reforma agrária no Brasil, objetivava, em curto prazo, elaborar um Plano Nacional de Reforma Agrária, que seria concretizado posteriormente em planos regionais.

Segundo informa Ribeiro (2005, p. 260), “além da desapropriação, que seria, a princípio, o elemento essencial da reforma, o IBRA teria por funções o cadastramento das terras, a discriminação das terras públicas, o zoneamento agrícola, bem como a efetiva tributação da terra produtiva, a fim de desestimular o latifúndio”.

No entanto, o IBRA praticamente deixou de lado a proposta de desapropriar imóveis e passou a, praticamente, realizar somente ações de tributação e tentativas de elaboração do Cadastro de Terras Rurais. Esta política fiscalista não estimulou o fim do latifúndio (já que os grandes proprietários geralmente não pagavam impostos), mas, ao contrário, acabou ajudando a concentrar ainda mais a terra.

O Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) também foi criado pelo Estatuto da Terra com a missão de promover o desenvolvimento técnico do meio agrário, em atividades como a eletrificação rural e a mecanização agrícola, além de desenvolver atividades de colonização, extensão rural e cooperativismo.

Uma CPI, em 1967, para apurar denúncias de corrupção e má administração nestes dois órgãos, seguida por intervenção federal em 1968, fez com que fossem extintos. Em seu lugar foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

4.3.2. O Incra e a Colonização como Política de Reforma Agrária

O INCRA foi criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970, recebendo as incumbências que eram do IBRA e do INDA, ou seja, reunindo assentamento de famílias, colonização, extensão rural, cooperativismo, desapropriação, cadastro rural, cadastramento das terras, discriminação das terras públicas, zoneamento agrícola, entre outros. Vinculado inicialmente ao Ministério da Agricultura, iniciou suas atividades pelas ações de colonização.

Na década de 70, o incentivo à ocupação da Amazônia dada pela política do “terra sem homens para homens sem terra”, além de se constituir numa forma de ocupar o vazio demográfico da região Norte em face dos insinuantes (e insinuados) perigos à soberania nacional, gerou um incremento populacional considerável, sem que a infra-estrutura e as condições de atendimento fossem adequadas. A política econômica nacional pautava-se pelo investimento em grandes projetos do governo federal, como a rodovia Transamazônica e a Santarém-Cuiabá. Em

torno destas, planejava-se assentar milhares de nordestinos, assolados pela seca, e de gaúchos sem terra²³.

No entanto, a fragilidade do próprio processo de ocupação da terra muitas vezes resultou no acirramento da problemática questão fundiária, pois, como as terras acabavam tendo pouco controle do Incra, a posse delas foi, muitas vezes, caracterizada por emissão de títulos falsos, fraudes nas demarcações, superposição de áreas, entre outros problemas.

Outra questão importante se relaciona a este momento do processo de reforma agrária no Brasil. Enquanto o governo buscava, por meio da reforma agrária e da colonização, difundir a agricultura familiar, milhões de famílias eram expulsas do campo devido à política de *modernização conservadora*, e milhares de hectares eram concentrados em poucas unidades como resultado das distorções da política de financiamento agrícola e dos programas de incentivos fiscais para a ocupação da fronteira agrícola.

Assim, o processo de colonização / ocupação da Amazônia, por mais que tenha sido voltado para a implantação do homem na região, na verdade concorreu com as políticas econômicas nacionais que estavam voltadas para o financiamento dos grandes projetos e das grandes empresas exploradoras. Não foram, por isso, os pequenos proprietários que ocuparam as terras, mas as grandes empresas nacionais e estrangeiras que vinham atraídas pelos preços ínfimos e pela mão-de-obra de baixa remuneração, a qual trabalharia nos grandes projetos, especialmente os de pecuária. Tudo isso resultou no fracasso do processo colonizador e do tipo específico de reforma agrária implementada pelo Incra.

A situação se tornou mais explosiva ainda quando, no governo Médici, eclodiu a guerrilha do Araguaia e, no governo Geisel, o sul do Pará passou a ser um cenário de guerra, ou uma terra de ninguém.

A criação do Ministério de Assuntos Fundiários pelo Decreto nº 87.457, de 17/08/82, quando da instituição do Programa Nacional de Política Fundiária e a conseqüente vinculação do Incra a este novo Ministério marcaram uma fase em que, segundo Ribeiro (2005b, p. 262), “multiplicavam-se as denúncias de corrupção, especialmente as de venda de terras por

²³ Ressalte-se que, a partir de 1970, o governo federal criou vários programas especiais de desenvolvimento regional. Dentre eles merecem atenção o PIN – Programa de Integração Nacional e o PROTERRA – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste. Ambos tiveram custos altos aliados a um reduzido número de famílias beneficiadas e um insignificante impacto regional. O PROTERRA, em especial, desapropriava terras escolhidas pelos próprios donos, pagava à vista, em dinheiro, e liberava créditos altamente subsidiados aos fazendeiros. Após quatro anos de programa, apenas cerca de 500 famílias foram assentadas. Ver MDA (2007).

funcionários do Incra a empresários que se instalavam em áreas do Pará, Goiás e, principalmente, Rondônia”. O governo militar ainda criou neste período, preocupado com a situação tensa na Amazônia, os Grupos Executivos de Terras do Araguaia/Tocantins (GETAT) e do Baixo Amazonas (GEBAM).

Em resumo, ao longo das três últimas décadas, a reforma agrária na Amazônia permitiu o assentamento de quase 400.000 famílias de migrantes. Porém não resolveu os problemas fundiários nem diminuiu a demanda social de terras, que chega hoje até 800.000 famílias.

4.3.3. O Incra e a Política de Assentamentos: Os dois Planos Nacionais de Reforma Agrária (PNRA's)

O processo de redemocratização política do país possibilitou, também, que fosse retomada certa discussão sobre a potencial reforma agrária²⁴. Dois documentos que, pelo menos em tese, reafirmam a centralidade da reforma agrária para a resolução dos problemas ligados à concentração fundiária e para o consequente aumento da pobreza no campo são o primeiro e o segundo Plano Nacional de Reforma Agrária. O primeiro foi lançado durante o governo Sarney e o segundo no governo Lula.

Por se constituírem em fontes de grande importância para entender as orientações dadas ao processo de reforma agrária no país, ambos serão objeto de breves considerações a seguir.

4.3.3.1 O Primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, sua Implementação Fracassada e as Conseqüências para a Reforma Agrária

Durante o governo Sarney, quatro fatos relevantes no âmbito agrário merecem ser sublinhados: a criação do Ministério de Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), a elaboração do

²⁴ Vale referir, para efeito de análise posterior, que, ainda em 1984, quase ao final do regime militar, a Lei nº 7.231, de 23 de outubro, transfere do Incra para o Ministério da Agricultura a competência de promover o desenvolvimento rural., confundindo ainda mais o já confuso quadro agrário e agrícola do país.

primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, a extinção do Incra e a proposta de criação do Instituto Jurídico de Terras Rurais – INTER.

A criação do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário – MIRAD (sendo seu primeiro ministro o paraense Nelson Ribeiro), por meio do Decreto nº 91.214, de 30/04/85, fez com que o Incra fosse subordinado a ele e ganhasse foros de Autarquia especial e, ao mesmo tempo, fosse dado importante impulso à elaboração do primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA). Ribeiro (1987: p. 46), aliás, na obra em que analisa o papel da terra na constituinte e as intenções primordiais do governo Sarney no âmbito do agrário, sublinha que o presidente, ao criar o MIRAD,

“fez questão que na nova pasta, por si só, exprimisse o impostergável compromisso que havia assumido perante a Nação de implantar uma reforma agrária, sem tergiversações ou medidas protelatórias, como se vinha fazendo há tantos anos. Logo a seguir, colocou em discussão perante a sociedade a Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária, que lançou no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais”.

Houve intenso debate em torno da proposta do Plano, inclusive com exigências concretas, por parte dos trabalhadores rurais, de que a reforma agrária acontecesse imediatamente. Ribeiro (1987, p. 48) afirma, neste contexto, que o próprio INCRA encontrava-se despreparado pois “só formalmente havia sido criado com essa finalidade, (pois) na prática, seus objetivos reais sempre foram implementar projetos de colonização e exercer funções cartoriais de cadastrar terras e seus proprietários”.

A proposta original do Plano reafirmava a desapropriação como principal instrumento para a obtenção de terras para a reforma agrária, o uso comunitário de glebas desapropriadas e um forte apoio estatal aos assentados. Além disso, as metas do plano eram ambiciosas, pois previa o assentamento de 1.400.000 famílias ao longo de quatro anos (no final do período, porém, menos de 90 mil foram assentadas).

As fortes reações de setores ligados aos proprietários de terras fizeram com que estas idéias fossem deixadas de lado no lançamento oficial do plano em outubro de 1985, cuja aprovação se deu no ano seguinte. Estes setores conseguiram estabelecer a negociação com o proprietário, e não a desapropriação, como a principal fonte de obtenção de terras. Desta forma,

estabeleceu-se, mais uma vez, uma séria barreira à diminuição da concentração fundiária no país²⁵.

Além do mais, o fim da autonomia do MIRAD sobre as desapropriações (um grupo de trabalho sobre a reforma agrária estava sob a tutela direta do Conselho de Segurança Nacional), a retirada das terras envolvidas em conflito como terras prioritárias para a reforma agrária e a mudança na forma de pagamento das terras desapropriadas (pelo valor de mercado e não mais pelo valor declarado no ITR) decretaram o fracasso do I PNRA.

Cabe ressaltar, no entanto, que o I PNRA inaugura um novo modo de fazer reforma agrária: não mais como colonização, mas como promoção de assentamentos da reforma agrária. Esta reorientação é fundamental para compreender o processo que viria a seguir e o que está em realização contemporaneamente.

A extinção do INCRA e a proposta de criação do INTER, ambas determinadas pelo Decreto-Lei nº 2.363, de 21/10/87, demonstram o abandono e a profunda ausência de estratégias claras para a execução da reforma agrária e de ligação destas com o processo de desenvolvimento nacional. As tarefas que eram do Incra ficariam divididas entre o MIRAD, que se encarregaria dos detalhes técnicos da reforma agrária, e o INTER, que seria responsável pelos aspectos jurídicos das desapropriações. Isto sem contar, como foi sublinhado acima, que a responsabilidade do desenvolvimento rural estava a cargo do Ministério da Agricultura.

A recriação do Incra em 1989, por meio do Decreto Legislativo II, de 29 de março, e do Decreto nº 97.886, de 28 de junho, foi realizada no mesmo período da extinção do MIRAD, por meio da Medida Provisória nº 29, de 15 de maio daquele ano. A autarquia volta a ficar sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura.

Após as discussões sobre a reforma agrária no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte, que desembocaram nos princípios emanados pela Constituição Federal de 1988, já estudados, a ação do Incra (e, por isso, a própria execução da reforma agrária) foi marcada, durante o governo Collor (1990-1992), por certa paralisia, mesmo sendo uma referência para os movimentos sociais representativos dos interesses dos trabalhadores rurais.

²⁵ Ribeiro (1987), em sua obra acima citada, faz uma profunda e pertinente análise das vicissitudes históricas deste momento-chave da história nacional, com relação especial à questão agrária. Sublinha, especialmente, que os conflitos de interesse no campo produziram violências cada vez maiores (o assassinato do Pe. Josimo Tavares na região do Bico do Papagaio é a expressão mais cruel desta situação) e levaram-no a renunciar ao cargo de Ministro do MIRAD. A referida obra também propõe um modelo de reforma agrária para o Brasil.

O governo Itamar Franco (1993-1994) distinguiu-se, no âmbito agrário, pela regulamentação dos princípios constitucionais referentes à reforma agrária, a qual foi feita por meio de dois instrumentos legais.

O primeiro foi a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei Agrária, a qual regulamenta o Capítulo III, Título VII, da CF 88, definindo o que é terra produtiva para efeito de desapropriação. Esta legislação cria dois índices utilizados pelo Perito Federal Agrário em seu laudo: O Grau de Utilização da Terra (GUT) e o Grau de Eficiência Econômica (GEE)²⁶.

Nesta lei ficou definido também que as terras públicas seriam destinadas prioritariamente à reforma agrária; que as áreas abaixo de 15 módulos fiscais²⁷ não poderiam ser desapropriadas; e que os processos de desapropriação (produtividade e indenização) poderiam ser contestados na justiça.

O outro instrumento foi a Lei Complementar nº 76, de 06 de julho de 1993, que dispôs sobre o procedimento contraditório especial de rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural.

Com a promulgação da Lei Agrária pelo Congresso Nacional, assinalada acima, as normas relativas à reforma agrária que constam no texto constitucional passaram a ser implementadas e houve mobilização cada vez maior dos movimentos sociais pela execução efetiva do reforma agrária.

O massacre de trabalhadores rurais na “curva do S” em Eldorado de Carajás (PA), em 17 de abril de 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2004), mostrou de forma cruel as graves deficiências da atuação do Estado no campo e revelou as consequências funestas do descaso pela reforma agrária durante o período que transcorreu do Estatuto da Terra até então. Como resposta à comunidade internacional e às pressões de setores populares da sociedade nacional, especialmente dos movimentos sociais, o Presidente Fernando Henrique Cardoso cria o Ministério do Desenvolvimento Agrário, vinculando o Incra a esta nova estrutura,

²⁶ GEE: Parâmetro utilizado pelo Incra para aferir a eficiência da exploração da área efetivamente utilizada do imóvel, obtido da seguinte forma: 1) Divide-se a quantidade colhida de cada produto vegetal pelo respectivo índice de rendimento estabelecido pelo Incra; 2) Divide-se o número total de Unidades Animais – UA do rebanho pelo índice de lotação animal estabelecido pelo Incra; 3) O GEE é determinado pela divisão entre a soma dos resultados obtidos na forma dos itens anteriores e a área efetivamente utilizada, multiplicada por 100. GUT: Parâmetro utilizado pelo Incra para aferir a utilização da terra. É obtido a partir da relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável (explorável) total do imóvel.

²⁷ O módulo fiscal é a medida agrária regionalizada estabelecida para cada município. No país, cada módulo fiscal pode variar de cinco a 110 hectares. As dimensões são menores no Sul e maiores no Norte.

com a missão de direcionar as políticas públicas no campo, em especial para a promoção da agricultura familiar.

A desapropriação de imóveis rurais passa a ser, na prática, a principal fonte de obtenção de imóveis. Além disso, foi implementado o Banco da Terra, por meio do qual as terras seriam compradas dos proprietários e vendidas a trabalhadores sem-terra (pagas com taxas reajustáveis periodicamente). Segundo Ribeiro (2005b, p. 263), o Banco da Terra “era defendido pelo governo como sendo uma ‘reforma agrária de mercado’ e criticada pelos opositores, que afirmavam ser impossível aos novos agricultores arcarem com os juros cobrados”.

Questionado por diversos setores que protagonizavam a luta pela reforma agrária, o governo FHC aprovou, em 2000, uma medida provisória que impedia a desapropriação de imóveis invadidos. Muitas vezes os processos de desapropriação foram impedidos em virtude de brechas jurídicas, as quais possibilitam a obtenção de liminares pelos proprietários. Embora existam disposições legais que, em tese, instrumentalizam o processo de reforma agrária, a efetivação deste se defronta com obstáculos de natureza diversa, inclusive de cunho judicial. Existe um emaranhado jurídico que impossibilita a aplicação da legislação.

4.3.3.2 O Segundo Plano Nacional de Reforma Agrária: O Governo Lula e a Reforma Agrária

O governo Lula elaborou o II Plano Nacional de Reforma Agrária, subintitulado “Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural”, anunciado em novembro de 2003 e ainda em vigor. Embora tenha havido a aliança do governo com movimentos sociais que protagonizam há muito a luta pela reforma agrária, como o MST, o Plano recebeu, também, a influência de organismos como o Banco Mundial, os quais são defensores de políticas que se direcionam na contramão daquelas defendidas por muitos setores tradicionalmente ligados à luta pela terra.

Declarando que a reforma agrária é de urgente necessidade e possui um potencial transformador da sociedade brasileira, o plano tem como metas a garantia de acesso à terra, por meio do assentamento de famílias (400 mil), do crédito fundiário (130 mil) e da regularização fundiária (500 mil), e a promoção dos demais direitos fundamentais, como saúde, educação, energia e saneamento. Prevê também a recuperação de antigos projetos de assentamento e um amplo leque de ações de assistência técnica e acesso a tecnologias apropriadas. Na concepção do

plano, a reforma agrária é vista como uma ação estruturante, geradora de trabalho, renda e produção de alimentos, fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação.

Assim, a linha mestra do documento, é, segundo MDA (2003, p. 8), a idéia de que “desconcentrar a propriedade da terra é uma condição necessária, porém não suficiente para a correção das mazelas decorrentes da atual estrutura fundiária”. Afirma-se, então, a determinação de realizar uma reforma agrária ‘ampla’ e sustentável, combinando massividade, qualidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Esta combinação significa articulação com as ações dirigidas à agricultura familiar e às comunidades tradicionais.

O II PNRA reconhece que as políticas fundiárias adotadas no país têm sido marcadas por assentamentos isolados, sem condições apropriadas para a produção e para a comercialização, geradores de passivos ambientais, produtivos e sociais, mas também afirma que os assentamentos – não obstante os seus problemas graves – vêm colaborando com melhorias na qualidade de vida no meio rural. Como se vê, há o reconhecimento de que houve implementação de uma reforma agrária sem modernização. Por isso, a pretensão é de dar à reforma agrária uma nova perspectiva, visando combinar, de acordo com MDA (2003, p. 10),

“viabilidade econômica com sustentabilidade ambiental, integração produtiva com desenvolvimento territorial, qualidade e eficiência com massividade. Pretende-se, assim, criar as condições para que o *modelo agrícola possa ser alterado*, introduzindo-se mais preocupação com a distribuição de renda, a ocupação e o emprego rural, a segurança alimentar e nutricional, o acesso a direitos fundamentais e o meio ambiente”. (grifo nosso).

Um dos aspectos ressaltados no plano é a postulação da reforma agrária assumida como Programa de Governo, exigindo forte integração interinstitucional dos diversos ministérios e órgãos federais e a participação ativa dos movimentos e entidades da sociedade civil. Outro ponto que se destaca é a indicação de que deve haver adequação do modelo de reforma agrária a cada bioma, a partir de projetos produtivos que promovam vantagens para a agricultura familiar.

Reafirmando a centralidade do instrumento de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o II PNRA estabelece que esta ação deverá ser combinada com outros instrumentos, tais como: a arrecadação de terras públicas e devolutas, a aquisição por meio do Decreto 433/92, a regularização fundiária e o crédito fundiário.

Dentre os programas estabelecidos pelo plano estão: a criação de novos assentamentos; o cadastro de terra e regularização fundiária; a recuperação de assentamentos; o

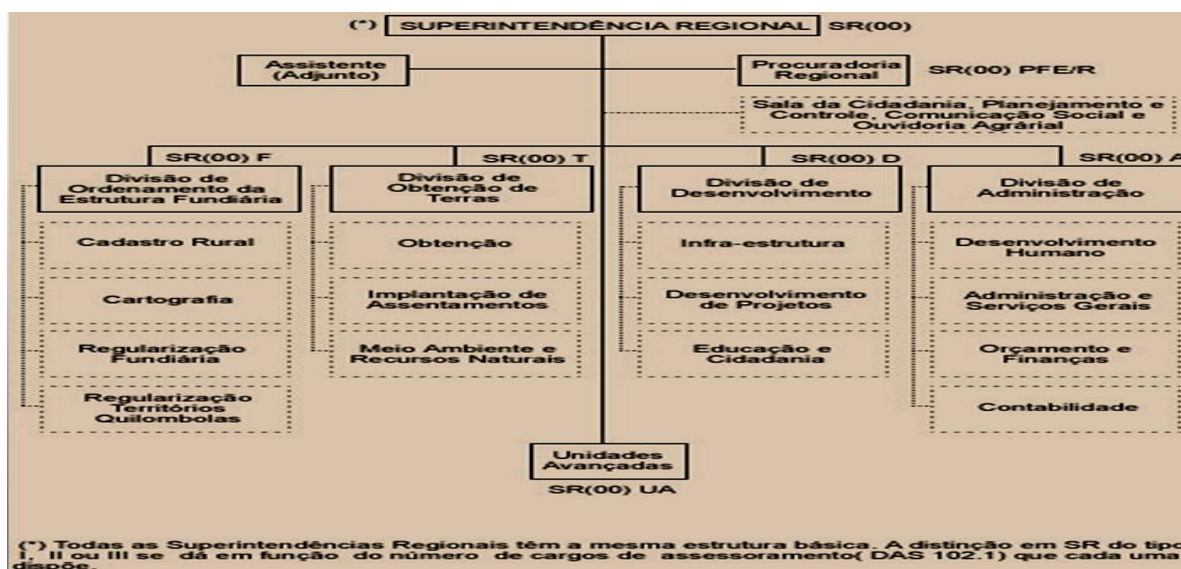
crédito fundiário; ações voltadas para a igualdade de gênero, para remanescentes de quilombos, para tingidos por barragens, para ocupantes não-índios de terras indígenas, para populações tradicionais de reservas extrativistas e florestais, e para populações ribeirinhas.

O plano também reafirma a importância do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – Pronera, de ações voltadas para o acesso à saúde pública, à assistência social e à previdência social, bem como de acesso à cultura. Por fim, indica a necessidade de revisão das normas jurídicas administrativas que regem o processo de reforma agrária, do fortalecimento institucional do Incra e da melhoria da legislação agrária, especialmente no que diz respeito à proteção ao direito de propriedade e ao próprio contorno jurídico do programa nacional de reforma agrária abrigado pelo Capítulo III, título VII da CF 88.

4.3.4. Organização Atual do INCRA

Em sua organização interna atual²⁸, o Incra espelha as ações que pretende implementar na execução da reforma agrária. Considerando apenas as áreas-fins das superintendências regionais (a divisão administrativa é uma “área-meio” na dinâmica organizativa), existem três divisões especializadas, cada uma com ações específicas, que têm por responsabilidade executar as funções definidas no processo de realização da reforma agrária.

Esta organização interna pode ser visualizada conforme o organograma a seguir:



Fonte: www.Incra.gov.br

FIGURA 12: ORGANIZAÇÃO INTERNA DO INCRA

²⁸ Estruturada pelo Regimento Interno do Incra de acordo com a Portaria Incra, nº 69, de 19 de outubro de 2006, publicada no DOU do dia seguinte.

Deste modo, a divisão de ordenamento fundiário tem por missão coordenar e supervisionar a execução dos procedimentos de Cadastro Rural (SNCR), de Cartografia, de Regularização fundiária e de regularização de territórios quilombolas.

A divisão de obtenção de imóveis e de implantação de projetos de assentamento se destina a coordenar e a supervisionar a incorporação de imóveis rurais ao Programa Nacional de Reforma Agrária, a Implantação de projetos de assentamentos e de estudos sobre o meio ambiente e utilização de recursos naturais.

Por sua vez a divisão de desenvolvimento de projetos de assentamentos tem por missão coordenar e supervisionar a execução dos procedimentos de Infra-estrutura e Assistência Técnica Social e Ambiental (ATES), de desenvolvimento de projetos (por meio do PRONAF, do crédito e da titulação) e de Educação (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA) e cidadania.

Há, ainda, os serviços ligados ao Gabinete que auxiliam a superintendência em sua missão institucional: a sala do cidadão para atendimento inicial dos clientes da autarquia, o setor de planejamento e controle, do serviço de comunicação social, além da ouvidoria agrária regional, destinada a mediar conflitos agrários e a promover a paz no campo.

4.4 Análise da Reforma Agrária no Brasil à Luz do Modelo Interpretativo

De posse dos dados obtidos até este ponto, pode-se passar agora à análise propriamente dita do processo de reforma agrária desenvolvido no país, buscando relacioná-la com o viés econômico da abordagem e com o desenvolvimento econômico brasileiro.

Nesta parte do trabalho, serão discutidos pontos considerados relevantes para entender os fracassos e sucessos da reforma agrária no Brasil, os quais contribuem para que se compreenda por que este processo vem acontecendo desde o final da década de 60 e não se vislumbra data para seu término.

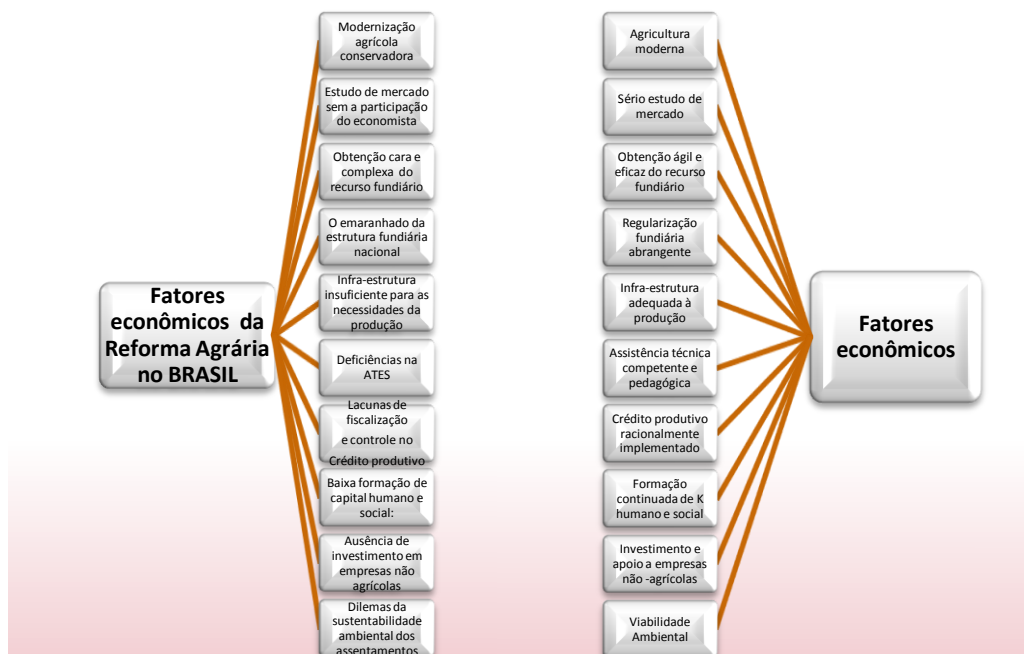
A discussão se dará a partir do modelo interpretativo construído no III capítulo, a fim de traçar um quadro comparativo e visualizar os pontos em que o processo de execução da reforma agrária no Brasil pode indicar alguns motivos da sua não-finalização depois de quase quarenta anos.

A análise, ainda que não exaustiva de cada ponto, inicia sempre com aquilo que os dados oficiais definem e informam, para, em seguida, discorrer sobre as lacunas e os problemas em sua execução que possam indicar as falhas no processo.

Inicialmente serão considerados os fatores econômicos e, logo após, os fatores político-institucionais.

4.4.1 Os Fatores Econômicos da Reforma Agrária no Brasil

À semelhança do que foi feito no Capítulo III, quando se realizou o cotejo entre o modelo interpretativo e a experiência concreta de reforma agrária dos NICs, nesta seção serão tecidas considerações a partir da comparação do modelo interpretativo com a experiência brasileira de reforma agrária. Considerando a figura abaixo, que mostra o cotejo entre os fatores econômicos, e do *excursus* histórico realizado anteriormente serão feitas as considerações críticas a respeito da concretização da reforma agrária no Brasil. Alguns destes fatores serão analisados em conjunto pela proximidade entre eles e porque a sua execução é realizada no contexto das mesmas ações.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 13: QUADRO COMPARATIVO (FATORES ECONÔMICOS): MODELO INTERPRETATIVO E REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL

Na figura acima, do lado direito encontra-se o modelo interpretativo definido no Capítulo III, contendo os fatores econômicos necessários para a implementação da reforma

agrária. Do lado esquerdo a experiência brasileira de reforma agrária. Considere-se que balões em verde no lado esquerdo significam que aquele específico elemento estaria de acordo com o modelo, enquanto os em vinho, indicariam uma implementação escassa (incompleta) e os em vermelho expressariam uma execução fora dos parâmetros estabelecidos pelo modelo.

Dessa forma, a análise global da figura acima demonstra que na experiência brasileira não há nenhum elemento em total concordância com a teoria preconizada neste trabalho. Ao contrário, os elementos “crédito produtivo racionalmente implementado”, “investimento e apoio a empresas não-agrícolas” e “viabilidade ambiental” são considerados ausentes. Todos os outros, destacados em vinho, podem ser avaliados como insuficientes para que a experiência colabore com o desenvolvimento agrícola.

Estas considerações são detalhadas a seguir.

4.4.1.1 O Desconhecimento do Emaranhado da Estrutura Fundiária Nacional

Como foi visto acima, o processo de organização do Estado nacional brasileiro passa necessariamente pelo viés político-econômico, o qual, por sua vez, revela um grande processo de concentração fundiária. Desta forma, pode-se dizer que a questão agrária no Brasil tem relação íntima com a resolução da questão fundiária que lhe é, ao mesmo tempo, anterior e base de construção.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, em seu balanço 2003-2006²⁹, reconhece que a estrutura fundiária brasileira é, sem dúvida, um dos principais fatores responsáveis pela desigualdade social e pela formação desordenada de cinturões de miséria em médias e grandes cidades. Segundo o estudo, a desigualdade no acesso à terra no Brasil é ainda maior do que a desigualdade de distribuição de renda.

A realidade é que o quadro fundiário nacional caracteriza-se por um emaranhado de indefinições fundiárias, nas quais, em muitos casos, não é possível afirmar a dominialidade do imóvel rural (público ou privado) e dizer quem é de fato o legítimo proprietário de um imóvel (quem possui título de domínio válido).

Antes de qualquer coisa, é preciso estabelecer uma distinção entre terras públicas e terras devolutas. Isoladamente tomada, a expressão “terra pública” refere-se àquela pertencente ao poder público, sendo, assim, um bem público determinado ou determinável

²⁹ Ver, a respeito, MDA (2006).

que integra o patrimônio público, incluindo-se, aí, as terras devolutas. Assim, as terras devolutas são espécies de terras públicas em sentido amplo. Em sentido mais estrito, pode-se dizer que “terra pública” seja um bem determinado que faz parte do patrimônio público.

Desta forma, uma terra devoluta passa a ser terra pública em sentido estrito quando é incorporada ao patrimônio público e determinada por ação discriminatória, pois o fato isolado de inexistir o registro da terra não caracteriza a existência de terras devolutas, devendo o poder público provar sua existência e propriedade.

Por isso, terras devolutas não são todas aquelas em que não há inscrição imobiliária a favor de particular. A União precisa, além de provar que não há o registro, provar que a terra lhe pertence, não estando entre as terras devolutas do Estado. A concepção de que o que não estiver expressamente registrado a favor de alguém, nas áreas enunciadas, pertence à União está definitivamente afastada, prevalecendo a dupla necessidade de comprovação (a inexistência de registro e a propriedade da União). O preceito de que as terras devolutas pertencem aos Estados-membros já se encontra consagrado desde a Constituição de 1891. De propriedade da União, no entanto, são as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, de acordo com o artigo 20 da Constituição de 1988.

Esta rápida digressão é importante para este trabalho porque permite enfocar com maior acuidade o emaranhado fundiário citado acima. Ou seja, não se trata somente de redistribuição de terras, mas também de definição de propriedade e de destinação de terras públicas num quadro de evidente fragilidade neste âmbito. Tudo isso envolvido na dificuldade histórica do Estado em ser ágil nestas questões, dando respostas imediatas, de modo a evitar o acirramento dos problemas agrários. Neste sentido, os conflitos não resolvidos ao longo da história do país têm como componente importante a ausência de levantamentos consistentes com relação ao quadro fundiário nacional, em especial na Amazônia.

Um dos resultados deste emaranhado pode ser ilustrado na tabela a seguir:

TABELA 1: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 2003 (nº de imóveis e área total)

Estrutura Fundiária – Brasil 2003

Estratos Área total (ha)	Imóveis		Área Total		Área Média Hectares
	Nº de imóveis	%	Hectares	%	
Até 10	1.338.771	31,6	7.616.113	1,8	5,7
De 10 a 25	1.102.999	26,0	18.985.869	4,5	17,2
De 25 a 50	684.237	16,1	24.141.638	5,7	35,3
De 50 a 100	485.482	11,5	33.630.240	8,0	69,3
De 100 a 500	428.677	11,4	100.216.200	23,8	207,6

De 500 a 1.000	75.158	1,8	52.191.003	12,4	694,4
De 1.000 a 2.000	36.859	0,9	50.932.790	12,1	1.381,8
Mais de 2.000	32.264	0,8	132.631.509	31,6	4.110,8
TOTAL	4.238.447	100,0	420.345.362	100,0	99,2

Fonte: DIEESE / NEAD (2006).

Obs: Situação em agosto de 2003.

Como se percebe, os estabelecimentos rurais com área de até 25 hectares correspondem a 57,6% do total de estabelecimentos no país. No entanto, do ponto de vista da área total, correspondem a apenas 6,3%. Por outro lado, os imóveis rurais com área superior a 1.000 ha correspondem a apenas 1,7% do número total de imóveis, mas ocupam 43,7% da área total.

Estes números seriam suficientes para inferir que os latifúndios ocupam quase metade da área total agriculturável do país, mostrando que não houve mudança significativa no regime de propriedade de terra, mesmo com a legislação que rege a reforma agrária no país determinando a desapropriação das grandes áreas. Além disso, estes números refletem a urgência da democratização da estrutura fundiária do país e espelham que pouco foi feito neste sentido ao longo das últimas quatro décadas.

Para a compreensão mais exata da questão, é necessário entender o que se dizer quando se fala em tamanho dos imóveis rurais e as conseqüências destas definições para as reflexões que seguem.

O módulo fiscal é a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando os seguintes fatores: a) tipo de exploração predominante no município; b) renda obtida com a exploração predominante; c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam significativas em função da renda e da área utilizada; d) o conceito de propriedade familiar.

As tabelas abaixo apresentam as dimensões dos módulos fiscais no Brasil e nos Estados da Federação.

TABELA 2: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 2006 (dimensões dos módulos fiscais)

**Dimensões dos módulos fiscais
Brasil e Estados da Federação 2006 (em hectares)**

Estados da Federação	Módulo Máximo	Módulo Mínimo	Mais freqüente
Norte			
Acre	100	70	100
Amapá ⁽¹⁾	70	50	70/50
Amazonas	100	80	100
Pará	75	5	70

Rondônia ⁽²⁾	60	60	60
Roraima	100	80	80
Tocantins	80	70	80
Nordeste			
Alagoas	70	7	16
Bahia	70	5	65
Ceará	90	5	55
Maranhão	75	15	75
Paraíba	60	7	55
Pernambuco	70	5	14
Piauí	75	15	70
Rio Grande do Norte	70	7	35
Sergipe	70	5	70
Sudeste			
Espírito Santo	60	7	20
Minas Gerais	70	5	30
Rio de Janeiro	35	5	10
São Paulo	40	5	16
Sul			
Paraná	30	5	18
Rio Grande do Sul	40	5	20
Santa Catarina	24	7	20
Centro Oeste			
Distrito Federal ⁽²⁾	5	5	5
Goiás	80	7	30
Mato Grosso	100	30	80
Mato Grosso do Sul	110	15	45

Fonte: INCRA. II PNRA. DIEESE / NEAD (2006).

Notas: (1) As dimensões 50ha e de 70ha são, ambas, as mais freqüentes no estado

(2) Módulo Único

Obs: a) As variações resultam do fato de que o Incra determina o módulo fiscal para cada município levando em conta a qualidade do solo, relevo, acesso, etc; b) Dados de circulação interna disponibilizados pelo Incra.

Mesmo sendo uma medida que varia de município para município, em média o módulo fiscal, por exemplo, na Amazônia, gira em torno de 80 ha, enquanto, no Sul do país esta dimensão gira ao redor de 20 ha.

Assim, os imóveis rurais podem ser classificados como segue:

Por **grande imóvel rural** compreende-se aquele com área superior a 15 (quinze) módulos fiscais. A partir destas dimensões, o imóvel já é passivo de desapropriação se não cumprir o preceito constitucional de função social da propriedade, como se verá mais adiante.

Retomando a análise da Tabela 1, vê-se que, na categoria de imóveis passíveis de desapropriação, estão (considerando apenas os imóveis que possuem área total de mais de 500 ha) mais de 140 mil imóveis, mas que correspondem a mais de 55% da área total dos imóveis brasileiros.

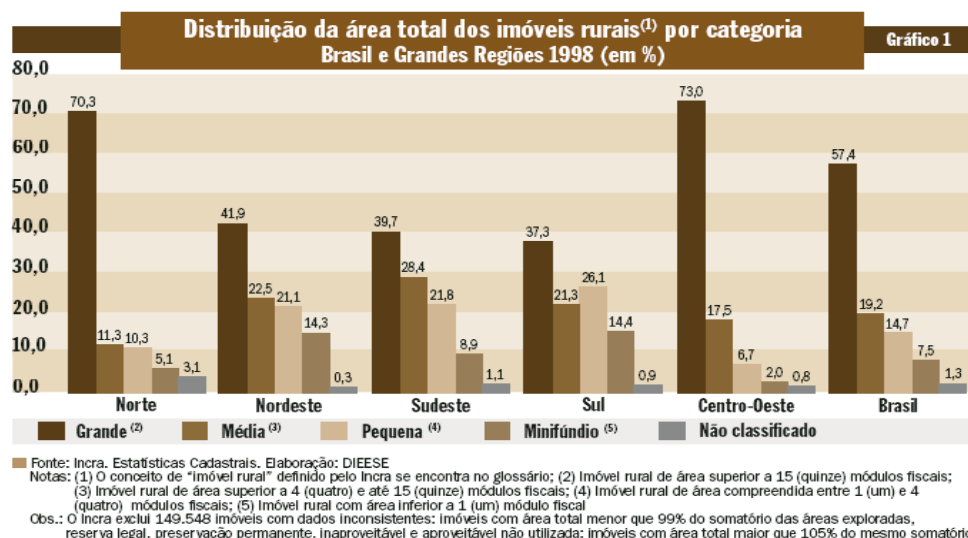
Já a **média propriedade rural** diz respeito ao imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais. A **pequena propriedade**, por sua vez, é o imóvel rural com área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais. Estas duas dimensões de imóveis são excluídas pela Constituição Federal de serem passíveis de desapropriação.

O **minifúndio** é o imóvel rural com área inferior a 1 (um) módulo fiscal. Caracterizado por não garantir sustentabilidade nem qualidade de vida para seu ocupante, é também objeto de ações com vistas à sua eliminação. Nessa situação encontram-se pelo menos 30% dos imóveis rurais no Brasil em 2003.

Considerando as tabelas 1 e 2, percebe-se também que, em 2003, os minifúndios representavam 62,2% do total dos imóveis rurais e detinham apenas 7,9% da área total. As pequenas propriedades participavam com 26,9% no total de imóveis e 15,5% na área total. A participação das médias propriedades no total de imóveis era de 8%, enquanto a área alcançava 19,9%. Nas grandes propriedades representavam somente 2,8% no total de imóveis, porém ocupavam 56,9% da área total.

O gráfico a seguir expressa esta mesma questão por outro viés. Apresenta a distribuição da área total dos imóveis rurais por categorias, no Brasil e nas grandes regiões, em 1998.

GRÁFICO 1: ESTRUTURA FUNDIÁRIA BRASILEIRA – 2006 (área total dos imóveis rurais no país e nas regiões)



Fonte: DIEESE / NEAD (2006)

Do gráfico acima pode-se inferir que o número de imóveis passíveis de desapropriação é expressivo no país, especialmente nas regiões Norte, onde 70,3% dos imóveis são grandes propriedades, e Centro-Oeste, cujo índice é ainda maior: 73%. Estes dados expressam claramente os resultados das políticas de colonização aludidas anteriormente. E mais: demonstram com clareza que a estrutura fundiária brasileira, além de se manter desigual, expressa que o processo de reforma agrária não conseguiu atingir, a

despeito dos 38 anos de existência, seu principal objetivo que era desconcentrar a propriedade rural.

Essa concentração fundiária pode ser constatada pela tabela a seguir, que mostra a evolução do índice de Gini relativo à estrutura fundiária nacional.

TABELA 3: CONCENTRAÇÃO FUNDIÁRIA (Evolução do Índice de Gini)
Evolução do Índice de Gini⁽¹⁾ da propriedade de terra
Brasil e Grandes Regiões 1967-2000

Grandes Regiões	1967	1972	1978	1992	1998	2000
Norte	0,882	0,889	0,898	0,878	0,871	0,714
Nordeste	0,809	0,799	0,819	0,792	0,811	0,780
Sudeste	0,763	0,754	0,765	0,749	0,757	0,750
Sul	0,722	0,706	0,701	0,705	0,712	0,707
Centro-Oeste	0,833	0,842	0,831	0,797	0,798	0,802
BRASIL	0,836	0,837	0,854	0,831	0,843	0,802

Fonte: DIEESE / NEAD (2006).

Nota: (1) É um indicador de desigualdades muito utilizado para verificar o grau de concentração da terra e da renda. Varia no intervalo de zero a 1, significando que quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade de distribuição, e, quanto mais próximo de zero, menor é a desigualdade. Os valores extremos, zero e 1, indicam perfeita igualdade e máxima desigualdade, respectivamente.

Obs: a) Para permitir uma análise da evolução da estrutura agrária, foi necessária uniformizar a delimitação geográfica das Regiões e Unidades da Federação, agregando Tocantins a Goiás em 1992, reconstituindo o antigo estado de Goiás que é incluído na região Centro-Oeste.

b) Para os anos de 1967 a 1998 foi usado o cálculo das *Estatísticas Cadastrais* do Incra e para 2000 o cálculo da Pesquisa *Novo Cenário Fundário*.

Em que pese a reversão da tendência de concentração a partir de 1998, a alta concentração da propriedade da terra continua sendo um traço marcante do meio rural e o maior problema agrário no Brasil. Um índice de 0,802 é muito alto, considerando que desde 1964 o Estatuto da Terra, como se viu, determina a reforma agrária como fator de desconcentração da terra. Ou, seja: mais de 30 anos de reforma agrária sem que tenha acontecido uma efetiva redistribuição fundiária. Vale ressaltar, para confirmar a idéia acima, que este índice é bem maior do que o índice de Gini relativo à concentração de renda no país, o qual gira em torno de 0,6.

À luz deste quadro, é importante ressaltar que, a partir da década de sessenta observa-se um forte movimento de concentração da propriedade da terra em todo o país, com o índice de Gini passando de 0,836 em 1967 para 0,854 em 1978.

As razões, segundo Buainain e Pires (2003), são múltiplas: a terra que passou a ocupar um papel central na economia e sociedade brasileira, seja como fonte de poder seja como reserva de valor; a estratégia de desenvolvimento agropecuário que favorecia a concentração da propriedade; a política de crédito rural altamente subsidiado, ao assegurar capital de giro em condições privilegiadas, liberava os recursos próprios para a aquisição de novas terras; os incentivos fiscais e os programas de ocupação das zonas de fronteiras que

facilitaram a apropriação, por parte de empresas urbanas, de grandes extensões de terras na Região Amazônica (confirmado pela evolução dos índices nestas regiões durante este período, ou seja, de 0,882 em 1967 para 0,898 em 1978), a maioria delas para fins puramente especulativos e de reserva de valor; e os vários programas especiais para produtos específicos que, ao irrigar os proprietários com recursos baratos, favoreceram a concentração fundiária.

Os problemas políticos e macroeconômicos (estagnação econômicas, inflação sem controle, séria crise agrícola), aliados à recessão mundial na década de 80 e parte da década de 90, reforçaram ainda mais a atratividade da terra como reserva de valor, reafirmando – conforme os dados da tabela que mostram o índice de Gini passando de 0,831 em 1991 para 0,843 – a continuidade do movimento de concentração da propriedade da terra, que vai perdurar até o início deste século.

Além desta leitura mais técnica, existem autores que questionam os números apresentados e reafirmam não só a profunda reconcentração de terras no país, mas também a precarização das relações socioeconômico-ambientais no campo brasileiro. Assim, para Stédile e Teixeira (2001), estes dados não resistem às análises realizadas por diversos organismos governamentais ou por Universidades. Ao contrário, estes revelam e denunciam o empobrecimento da agricultura brasileira, a concentração da terra e a proliferação de outras mazelas sociais no campo.

A este respeito, Anand e Kanbur (1998), em estudo específico, relacionando positivamente a distribuição de terras com a distribuição de renda, comprovam que a desigualdade inicial é um fator limitante para o crescimento subsequente.

Como se percebe dos dados acima, o emaranhado é grande e confuso. Isto resulta na dificuldade de organizar as ações fundiárias e de estabelecer conflitos de competências. Assim, o problema da obtenção de imóveis para a reforma agrária passa a ser central. Como obter o recurso fundiário, neste contexto, considerando a legislação agrária vigente no país (que será objeto de análise mais adiante neste trabalho), é o que se pretende enfocar a seguir.

4.4.1.2. Obtenção Cara e Complexa do Recurso Fundiário e Extenso Processo de Criação de Projeto de Assentamento

Como foi visto acima, a partir do I PNRA, a desapropriação de terras passou a ser a forma prioritária de incorporação de recursos fundiários com vista ao assentamento de famílias. No entanto, o processo é longo e burocrático e ainda há a possibilidade do recurso ao

judiciário, especialmente quando os laudos de produtividade (GUT e GEE) e o valor estipulado para a indenização não agradam aos proprietários. Se não houver estes recursos, o processo de desapropriação e assentamento demora em média um ano.

Da desapropriação até o efetivo assentamento das famílias, o caminho é extenso. O proprietário deve ser notificado sobre o interesse do governo federal no imóvel e técnicos do Incra realizam as vistorias necessárias e cumprem os prazos definidos pela legislação. Caso o imóvel seja avaliado como produtivo (ou seja, os índices de produtividade estejam sendo cumpridos), o processo é interrompido. Do contrário, pode haver recurso ou o processo segue para os procedimentos de solicitação de licenciamento ambiental e obtenção de laudos diversos com o fim de embasar o processo de desapropriação.

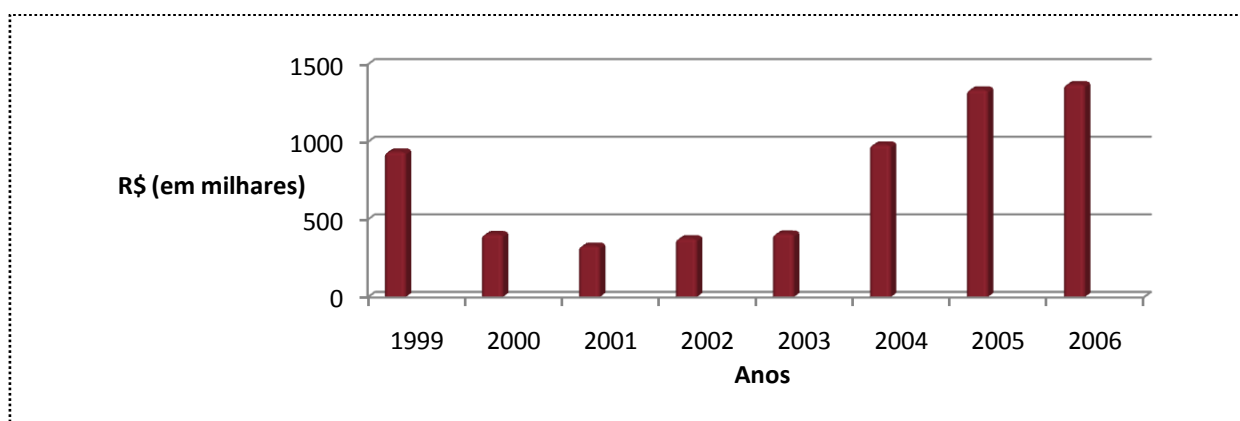
Encerrados estes trâmites, o Palácio do Planalto, com base na documentação enviada pelo Incra, publica Decreto Presidencial no Diário Oficial da União, declarando que o imóvel é de interesse social para fins de reforma agrária.

O Incra avalia o valor da terra nua e das benfeitorias do imóvel. Estas devem ser pagas em dinheiro à vista, enquanto aquela, paga por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDAs), realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Com isso, o Incra é imitado na posse do imóvel.

Somente a partir desta efetiva incorporação do recurso fundiário é que o processo de criação de um projeto de assentamento acontece. Sua execução se dá pela seleção das famílias (entrevista, checagem de documentos e atendimentos dos critérios e das pontuações) e inclusão na Relação de Beneficiários.

O gráfico abaixo mostra a evolução do quantitativo de recursos públicos utilizados na obtenção de imóveis para serem incorporados ao Programa Nacional de Reforma Agrária:

GRÁFICO 2: RECURSOS COM OBTENÇÃO DE IMÓVEIS



Fonte: Elaboração própria a partir de MDA (2006b)

Há, como se percebe, um aumento no volume de recursos direcionados para obtenção de imóveis destinados à reforma agrária, cujos valores, que vinham decrescendo de 1999 a 2003, passaram a ter incrementos constantes até o ano de 2006. À primeira vista, isto significa que há interesse na disponibilização dos recursos fundiários. No entanto, analisando os procedimentos já citados (valores de desapropriação iguais aos de mercado, incremento do instituto de compra de terra por parte do Estado, entre outros), percebe-se que este montante nem sempre significa que esteja efetivamente havendo incremento de imóveis para a reforma agrária. Acrescente-se a isto o fato de que muitas vezes os imóveis adquiridos estão localizados em regiões de fácil acesso e que, em algumas situações, a terra não é boa para uma produção de qualidade.

4.4.1.3 Estudo de Mercado e de Viabilidade Ambiental sem a Participação de Economista

A estratégia de realizar a reforma agrária por meio da criação de assentamentos de trabalhadores tem se revelado uma fonte de positivos impactos para a economia como um todo, tanto no âmbito do estudo de mercado como na viabilidade ambiental do assentamento.

No que diz respeito ao estudo de mercado assim como é implementado pelo Incra, há que se considerar que o processo de obtenção do imóvel a ser incorporado como recurso fundiário no programa nacional de reforma agrária traz consigo uma questão de não pouca importância. Trata-se do fato de o estudo de viabilidade econômica do assentamento ser de responsabilidade de um perito federal agrário (engenheiro agrônomo) e não de um economista.

A necessidade de que o projeto de assentamento seja calcado na sustentabilidade econômica, que deve estar garantida pelo tipo de produção adequada para um mercado específico localmente identificado e, até mesmo, nacionalmente definido, é uma tarefa do economista, ou pelo menos (garantindo a interdisciplinaridade das ações) de uma equipe na qual o profissional das ciências econômicas tenha um papel preponderante.

Este aspecto, longe de constituir-se em uma lide pela “reserva de mercado”, garante a seriedade do estudo de mercado, fundamental para avaliar o incremento constante da produtividade que se quer obter no assentamento de trabalhadores rurais e sua influência decisiva no desenvolvimento local.

Como foi afirmado no Capítulo II deste trabalho, ao economista cabe apresentar as melhores possibilidades para que um cada vez mais constante incremento de produtividade possa ser alcançado nas ações de reforma agrária. No entanto, o que se nota na própria estrutura interna atual do Incra é a total ausência do cargo de economista, como profissional dedicado a garantir a viabilidade econômica de um assentamento.

No corpo de servidores da autarquia existem economistas, mas não exercendo efetivamente esta função. Isto significa que um aspecto da mais alta importância estaria sendo deixado de lado, indicando que as decisões no âmbito econômico poderiam não estar sendo tomadas com boas probabilidades de acerto.

Esta ausência de economistas na linha de frente pode estar ensejando a existência de problemas em vários elos do processo de implementação da reforma agrária, tais como se verá a seguir na aplicação dos créditos produtivos, na identificação das inovações tecnológicas adequadas e no apoio e formação de empresas não agrícolas no meio rural.

Além deste aspecto, no que diz respeito à viabilidade ambiental dos assentamentos, é preciso considerar que, conforme afirma Romeiro (2007), os caminhos seguidos pelo processo de modernização agrícola foram condicionados de modo decisivo pelas demandas dos agricultores mais bem colocados no sentido da simplificação do sistema de cultivo – a monocultura. A lógica econômica que impulsionou este processo foi a da busca da maximização do ganho por meio da aposta na produção apenas do produto mais rentável e da minimização dos custos de supervisão e controle do processo de trabalho através da simplificação do sistema produtivo.

Assim, os impactos ambientais provocados pelas práticas agrícolas modernas, especialmente a mecanização pesada e o uso intensivo de agroquímicos, são conhecidos: perdas do solo devido à erosão e degradação de sua estrutura física, poluição química das águas, do solo e dos alimentos. São impactos que transcendem o setor agrícola e afetam o conjunto da sociedade. Entretanto, a percepção da extensão real da degradação dos ecossistemas agrícolas e de seu impacto econômico é dificultada pelos subsídios de técnicas destinadas a recuperar ou manter até certo ponto as condições de produção. Além disso, um bom solo profundo pode suportar durante anos a erosão sem que seus efeitos se façam sentir nos rendimentos das culturas.

Os desafios de adequar o processo de modernização às necessidades de conservação e à sustentabilidade ambiental da reforma agrária são questões prementes. Este é um campo bastante discutido na contemporaneidade e o aprofundamento deste tema excederia os objetivos deste trabalho.

No entanto, é mister afirmar que grandes têm sido os questionamentos a respeito dos impactos ambientais dos assentamentos da reforma agrária, mostrando que deve haver orientações concretas que garantam a conservação ambiental. Por isso, o processo de reforma agrária daqui por diante não poderia prosseguir sem a equalização das necessidades de viabilidade ambiental e econômica dos assentamentos.

4.4.1.4 Infra-Estrutura Insuficiente para as Necessidades da Produção

Ao criar um assentamento, o Estado assume o compromisso de viabilizá-lo de várias maneiras, como por meio da definição do tamanho do lote e da qualidade do solo. As condições de infra-estrutura são os elementos centrais deste compromisso, pois garantem não só a melhoria das condições de vida como os próprios pressupostos de produção.

Segundo as normas que regem o processo de assentamento de famílias, a primeira forma de promoção de infra-estrutura aos assentados é a concessão dos créditos iniciais. O atendimento aos beneficiários da reforma agrária logo após a criação de um projeto de assentamento se dá por meio de ações que garantam as mínimas condições para inseri-los no meio social, econômico e produtivo. Estas se concretizam no crédito instalação mediante as modalidades apoio e habitação, além do crédito fomento, um ano após o recebimento dos créditos anteriores, para aquisição de ferramentas e implementos agrícolas.

No processo de criação de um projeto de assentamento são realizadas obras de infra-estrutura, tais como construção de estradas, sistema de abastecimento de água e expansão de rede de energia. São ações que visam possibilitar às famílias assentadas não só o incremento da produtividade como a comercialização e o acesso aos imóveis.

A implementação de sistemas de abastecimento de água visa ao consumo das unidades familiares e ao atendimento das demandas de produção. A abertura de estradas, de ramais e de outros tipos de vias é determinante para o acesso aos lotes e aos centros urbanos, para a compra de insumos e para o escoamento da produção.

Leite *et al.* (2004, p. 95), que fazem abalizada avaliação dos impactos dos assentamentos de reforma agrária, afirmam que os dados pesquisados indicam a existência de problemas como a falta de água ou de utilização de água de má qualidade. Além disso, mesmo com a informação do MDA (2006b) de que no período de 2003-2006 foram construídos e recuperados 30 mil quilômetros de estradas e ramais, beneficiando 170 mil

famílias de assentamentos de reforma agrária, estes autores afirmam que, “de uma forma geral, as condições das estradas nos assentamentos estudados (internas e ‘externas’) são precárias, existindo dificuldades de comunicação, em especial nas épocas de chuva, agravando as condições de acesso a serviços de saúde e educação, e possivelmente gerando dificuldades para a comercialização da produção”.

Ou seja, existem investimentos sendo realizados com crescente volume de recursos envolvidos, mas na realidade os problemas persistem e os assentamentos, por isso, não conseguem garantir sustentabilidade de sua produção, especialmente no tocante à infraestrutura necessária.

4.4.1.5 Ausência de Continuidade, de Recursos e de Controle do Crédito Produtivo e na Assistência Técnica dos Assentamentos

Segundo o MDA (2006b), para a sustentabilidade dos assentamentos da reforma agrária, existem linhas especiais de crédito visando às atividades iniciais das famílias assentadas (incorporadas como construção de infra-estrutura básica) e as ligadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (PRONAF)³⁰. Leite *et al* (2004, p. 210) sublinham que, para a análise do perfil tecnológico e dos impactos dos assentamentos, é fundamental considerar “complementarmente as políticas públicas que poderiam permitir aos assentados um maior acesso (e um acesso diferenciado do padrão regional) às tecnologias, [sendo então] particularmente importantes nessa direção as políticas de assistência técnica e de crédito rural”.

No que diz respeito ao crédito produtivo aos assentados, uma das primeiras iniciativas governamentais foi o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA). Criado na segunda metade da década de 80 (31/06/86), destinava-se ao financiamento de atividades produtivas (custeio e investimento) em assentamentos rurais. Inicialmente realizado de forma descontínua, consolidou-se após 1993 até 1999, quando foi extinto.

Ainda de acordo com Leite *et al* (2004, p. 219), “operando com taxas diferenciadas, mesmo assim ainda onerosas para o público beneficiado ao qual se dirigia, o volume crescente de recursos aplicados nesta política resultou de um persistente processo de

³⁰ Instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, este programa direciona-se para a produção familiar como um todo, incorporando agricultores, pescadores, artesãos, assentados da reforma agrária, extrativistas, etc.

pressão política exercido pelas organizações de representações de produtores assentados”. Houve problemas especialmente com relação à administração dos recursos através do constrangimento nos trâmites exigidos pelo Banco do Brasil para o repasse da verba.

Em 1996 foi criado o PRONAF. A partir de 1999, os assentados passaram a não ser mais atendidos pelo PROCERA e, assim, passaram a integrar o público-alvo de duas das linhas nas quais o programa de crédito foi dividido, o PRONAF A e o PRONAF A/C.

Na execução do crédito para o assentado, essencial é o PRONAF A, destinado às famílias que acabaram de receber a terra, para estruturar os lotes e montar toda a infraestrutura básica para iniciar a produção. O limite de financiamento é de R\$ 18 mil, sendo R\$ 16,5 mil mais R\$ 1,5 mil para a assistência técnica e extensão rural. Estes devem ser pagos em dez anos com cinco de carência, com uma taxa de juros anual de 1,15%. Quem pagar em dia, faz jus a um desconto de 40% e à possibilidade de acesso ao PRONAF A Complementar, destinado à recuperação das unidades familiares, com teto de R\$ 6 mil.

A outra linha de crédito é o PRONAF A/C. Dirigida aos produtores que já se encontram na fase de transição de assentados para agricultores familiares (que, portanto, já receberam o PRONAF A), destina-se a dar continuidade à produção³¹.

Nota-se que vem havendo contínuo aumento no volume de recursos destinados ao PRONAF. De acordo com o MDA (2006b), de 2003 a 2006, houve um acréscimo de recursos liberados da ordem de 212% e de 142% no número de famílias atendidas.

Para ilustrar estes dados, a tabela abaixo apresenta a evolução da participação dos assentados da reforma agrária no Pronaf de 2000 a 2005.

TABELA 4: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ASSENTADOS NO PRONAF DE 2000 A 2005

Evolução da participação dos grupos A e A/C no total de contratos e no montante do crédito do PRONAF ⁽¹⁾ - Brasil 2000-2005

Ano	Pronaf A ⁽²⁾		Pronaf A/C ⁽³⁾		Total absoluto de crédito rural do Pronaf	
	Nº de contratados (em %)	Montante (em %)	Nº de contratados (em %)	Montante (em %)	Nº de contratados (em %)	Montante (em R\$ 1.000)
2000	9,9	21,3	0,2	0,1	969.727	2.188.635
2001	4,1	15,3	0,5	0,4	910.466	2.153.351
2002	4,4	17,3	1,5	1,0	953.247	2.204.851
2003	4,0	14,2	1,9	1,3	1.138.112	3.806.899
2004	2,2	7,9	1,2	0,8	1.611.105	5.747.363
	1,7	6,7	0,9	0,6	1.454.534	5.372.741

Fonte: DIEESE / NEAD (2006).

Notas: (1) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(2) É o primeiro crédito para os assentados da reforma agrária destinado à estruturação de suas unidades produtivas.

³¹ Para informações mais detalhadas sobre a concessão do PRONAF no âmbito da reforma agrária, ver MDA (2006c).

(3) É o primeiro crédito de custeio para as famílias assentadas da reforma agrária que já receberam financiamento do grupo A
Obs: Os dados referem-se ao ano fiscal.

Percebe-se que, no período estudado, enquanto o total absoluto de crédito rural vem em escala ascendente (apesar do pequeno decréscimo em 2005), a participação efetiva dos assentados, tanto por meio do PRONAF A como do PRONAF A/C, vem sofrendo diminuição. Isto mostra que o acréscimo no número de famílias atendidas é apenas uma parte pequena das famílias assentadas que, provavelmente, foram incluídas na relação de beneficiários de um Projeto de Assentamento, mas que estão encontrando dificuldades para receber estas vantagens creditícias.

A execução da reforma agrária possui também um Programa de Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES) que, segundo o MDA (2006b), funciona de forma *descentralizada*, por meio de parcerias do Incra com instituições públicas, entidades privadas e organizações não-governamentais.

Na implementação do I PNRA foram muitas as discussões a respeito do caráter e do papel do processo de assistência técnica prestada aos assentados. Segundo Leite *et al.* (2004), até meados dos anos 90 não houve um programa contínuo de prestação de assistência técnica, sendo que, em alguns Estados da Federação, houve participação de secretarias estaduais. Em outros casos, houve forte participação da Emater, “uma instituição originalmente moldada sob o prisma da chamada ‘modernização conservadora’ da agricultura brasileira, salvo raras exceções, que sofreu um forte desmonte na virada dos anos 80 para a década de 90”.

Somente a partir da criação do Programa Lumiar 1996/97, houve um processo consolidado de assistência voltado para os assentamentos, ainda que de forma terceirizada. Este programa definia o repasse de verbas do governo federal às cooperativas de técnicos credenciadas, indicadas pelos assentados, com um sistema de comissões estaduais de supervisão. No entanto, apesar da expansão nos anos 90, este programa foi extinto nos meados dos anos 2000, sendo que os técnicos foram dispensados e os contratos cancelados. Isto causou a desarticulação de um esquema que funcionava razoavelmente bem.

A partir de 2001 foi implementado novamente o programa de Assistência Técnica e Extensão Rural para os assentamentos (ATER). Posteriormente este programa foi ampliado para abranger o atendimento socioambiental e passou a ser denominado Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES). Há também a possibilidade de o assentado que é atendido pelo PRONAF A contar com a Assistência técnica e extensão rural da Secretaria da Agricultura Familiar do MDA.

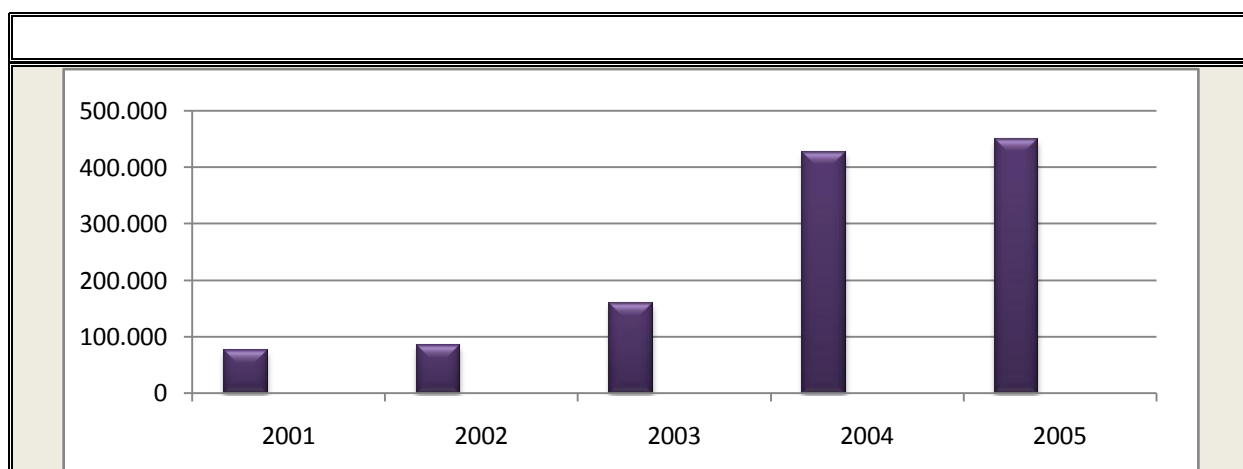
O MDA (2006c, p. 34), por meio do Manual da Política Agrícola para a Reforma Agrária, define que as entidades prestadoras de assistência técnica serão cadastradas pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que sejam “capazes de elaborar projetos técnicos de crédito rural e de prestar serviços de assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares que contratarão financiamento no âmbito do PRONAF grupo ‘A’ e grupo ‘A/C’”. Também as prestadoras cadastradas nas Superintendências Regionais do Incra (de acordo com a Norma de Execução 39, de 30 de março de 2004) estão autorizadas a cumprir este papel.

Os assentados escolhem, a partir disso, uma instituição, dentre as cadastradas, para efetuar os serviços de ATES. Com a concessão dos recursos instituídos, os técnicos devem acompanhar as famílias desde a implantação do projeto de assentamento e recuperação das unidades familiares até a orientação de acesso ao crédito, implantação de agroindústrias coletivas, novas estratégias de comercialização, inclusão produtiva de mulheres e integração do assentamento com o desenvolvimento da região. Além disso, têm por missão incentivar a produção agroecológica, a recuperação de áreas degradadas e a preservação das reservas naturais.

Como foi dito, atualmente o limite de crédito está em R\$ 1,5 mil por família para assistência técnica e extensão rural. Este recurso não chega nas mãos do trabalhador assentado. Ele é direcionado para a empresa prestadora de assistência que ajusta sua ação de acordo com as necessidades de cada família.

Abaixo pode ser observada a evolução dos recursos destinados às famílias assentadas com destinação para a assistência técnica:

GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ASSENTADOS NO PRONAF DE 2000 A 2005
Números de famílias assentadas que receberam assistência técnica
Brasil 2001-2005



Dados: 2001: 76.749; 2002: 85.460; 2003: 169.821; 2004: 457.419; 2005: 450.700.

Fonte: MDA/ INCRA. Balanço 2005

Elaboração: DIEESE

Fonte: DIEESE / NEAD (2006).

A análise destes dados³², nos quais estão inseridos também os recursos do PRONAF, permite que se infiram os impactos dos recursos destinados aos créditos produtivos e à ATES.

Percebe-se que o volume de recursos vem aumentando ano a ano. Considerando-se agregadamente o montante dos créditos de instalação (vistos anteriormente quando se falou da infra-estrutura em geral dos assentamentos) e dos créditos produtivos propriamente ditos (PRONAF e ATES), a evidência é que ele acaba por gerar um fluxo significativo de recursos monetários para a economia local, ocasionando impacto significativo.

Mas o maior problema não está no montante dos recursos destinados e nem na sua distribuição. Ele reside na aplicação, na fiscalização e no controle de sua aplicação.

No que diz respeito à aplicação dos recursos, observam-se lacunas na atuação das empresas prestadoras de serviços contratadas pelo Incra. Muitas delas não realizam a contento seu papel e, dado o fato de os recursos atrasarem em seus empenhos e liberações, acabam por não dar conta de assistir com competência todas as famílias. Este problema se revela fortemente desafiador, pois muitos projetos de assentamentos, mesmo depois de anos de criados, não garantem sustentabilidade na produção e muitas famílias não conseguem nem mesmo viabilizar a própria produção.

³² Considere-se também que em 2006, segundo MDA (2006b), o número das famílias atendidas com recursos para ATES chegou a 555 mil.

Há também o fato de que nem sempre os assentados possuem capacitação básica (grau de instrução mínimo) para acompanhar a aplicação das tecnologias incentivadas pelos técnicos, além da desmotivação destes para repassar seus conhecimentos pedagogicamente por falta de recebimentos de seus proventos.

Outro aspecto importante a ser sublinhado diz respeito ao fato de que em muitos casos, na prática, a assistência restringe-se tão-somente à questão técnica (ou seja, agronômica), sendo deixada de lado a assistência social (que englobaria as questões de saúde e de previdência social, por exemplo) e a assistência ambiental. Há também o questionamento se o valor destinado a cada família é suficiente para todas estas ações.

No que se refere à fiscalização e ao controle destes recursos, existem problemas relevantes. O MDA (2006c) define que, neste âmbito, cabe às Superintendências Regionais do Incra, entre outras atribuições, emitir as Declarações de Aptidão ao Pronaf – DAP, acompanhar e supervisionar a efetiva aplicação dos créditos, fiscalizar a implantação do crédito e dos serviços de ATES, *através de amostragem* (grifo nosso), e monitorar a ATES.

A primeira questão diz respeito ao que foi grifado acima. De fato, a fiscalização por amostragem, por um lado, pode ser uma solução na medida em que o órgão fundiário não possui condições (falta de pessoal e de recursos suficientes) para monitorar individualmente cada projeto de assentamento. No entanto, por se tratar de recurso público, a fiscalização precisa ser mais bem executada, para impedir desvios e má utilização que resulte em prejuízos para os assentados e em não-implementação do que foi definido no Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA).

Subsidiariamente a este problema encontra-se a dificuldade de acompanhar efetivamente a ação das prestadoras de ATES para saber se estão cumprindo com suas funções. Leite *et al* (2004, p. 214) relata que uma das grandes reivindicações dos assentados é justamente a visita mais constante dos técnicos. Neste sentido, “a presença dos técnicos é fundamental não apenas para a assistência técnica relativa ao processo produtivo, mas também por serem os únicos capacitados a elaborar os projetos que a burocracia exige como requisito básico para a concessão de créditos, o que torna a população assentada dependente dos técnicos”.

Outras dificuldades com relação ao crédito produtivo e a ATES são: atraso na liberação dos recursos (sem conexão com os períodos específicos das atividades agrícolas), dificuldades com documentação, problemas com documentação dos lotes e os juros elevados.

4.4.1.6 As Luzes e Sombras da Formação de Capital Humano e Social na Reforma Agrária

A sustentabilidade requerida de um processo de assentamento de famílias vai além do incremento em produtividade. Significa também, como foi visto no Capítulo III, investimento em capital humano e em capital social.

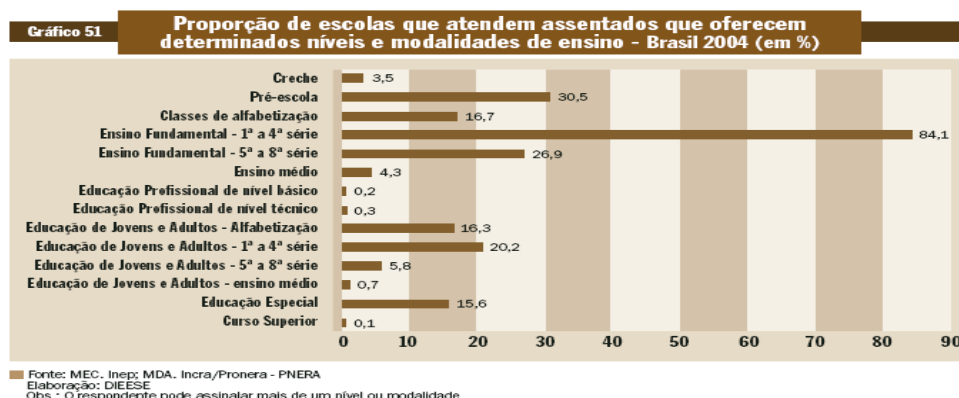
No que diz respeito à formação do capital humano, especialmente no campo educacional, os assentados da reforma agrária contam com um programa específico. É o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), que tem por objetivo possibilitar ao assentado o acesso ao direito à educação, sem precisar deixar a terra conquistada, valorizando seu aprendizado na vida rural, aperfeiçoando e ampliando seus conhecimentos, para que após a formatura, possam ser aplicados na melhoria da produção do assentamento.

O objetivo do programa, criado em 1998, é reduzir o índice de analfabetismo e elevar a escolarização de jovens e adultos trabalhadores rurais, ampliando o acesso ao ensino fundamental e médio. A prioridade é a formação técnico-profissional a partir de uma proposta pedagógica adaptada à realidade do campo, com ênfase no desenvolvimento sustentável, envolvendo a articulação interinstitucional de estados, universidades e movimentos sociais.

A metodologia de trabalhos no Pronera é caracterizada pelo tempo-escola e pelo tempo-comunidade, objetivando articular os saberes aprendidos na escola e os saberes desenvolvidos no assentamento, quebrando o círculo vicioso em que as pessoas estudam para sair do campo e saem do campo para estudar.

Segundo o MDA (2006b), de 2003 a 2006, cerca de 250 mil assentados voltaram à escola por meio do Pronera. Só neste último ano, 57.129 alunos estavam matriculados em 141 cursos oferecidos nos níveis fundamentais, médio/técnico e superior. O investimento de 2003 em diante vem girando em torno de R\$ 35,4 milhões.

O gráfico abaixo ilustra a abrangência do atendimento escolar formal aos assentados, de acordo com os níveis e modalidades de ensino.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ASSENTADOS NO PRONERA DE 2000 A 2005

Fonte: DIEESE / NEAD (2006).

Depreende-se das informações acima que, em 2004, o maior atendimento é para o ensino fundamental de primeira a quarta séries, ou seja, mais de 80% das escolas que atendem os assentados oferecem educação básica, indicando que há grande incremento na alfabetização formal. No entanto, é pequena a proporção deste atendimento no ensino médio, na educação profissional em seus dois níveis, na educação de jovens e adultos e em cursos superiores, denotando que há escasso investimento em força de trabalho qualificada, capaz de promover pessoalmente e coletivamente a assunção de tecnologias avançadas.

Acrescentando este fato à informação feita anteriormente de que as empresas prestadoras de ATES não conseguem repassar de forma pedagógica os conhecimentos técnicos aos assentados, tem-se um quadro de baixa formação de capital humano, fator fundamental para a modernização da produção agrícola e conseqüente incremento em sua produtividade.

De acordo com o referencial teórico definido nos Capítulos II e III, para que se alcance sucesso com os assentamentos é fundamental que se construa uma cultura de empreendedorismo, que dê um caráter empresarial à pequena produção, estabelecendo-se elos mais fortes com o mercado. Mas, para se atingir condições de funcionamento adequadas – em termos de retorno financeiro e, conseqüentemente, de reprodução –, é fator cogente o investimento em capacitação dos agricultores, visando à organização, bem como à adequação, dos mecanismos de manejo agrícola.

O questionamento neste nível é saber se o PRONERA, o programa de ATES e os créditos produtivos, assim como estão estruturados e com os recursos que têm à disposição, podem garantir este arcabouço de capacitação e são capazes de incrementar a produtividade dos assentamentos.

Um rápido olhar pela realidade dos assentamentos de reforma agrária mostra que este é um objetivo que está longe de ser atingido, pois se suporia – de acordo com a legislação do Incra – que em até dez anos um projeto de assentamento já estaria apto para ser consolidado e emancipado, o que significaria dizer que já teria garantido às famílias beneficiadas uma vida com dignidade, cuja produção seria suficiente não só para sustentar os horizontes futuros como também lhes proporcionaria inserir-se na dinâmica econômica local e regional.

Pode-se perceber, então, que o investimento em capital social fica prejudicado, na medida em que o assentamento não consegue se constituir em espaço de realização pessoal, a partir dos critérios elencados no capítulo III. Sendo assim, verifica-se que os assentamentos de reforma agrária não promovem redes de relacionamento do indivíduo com o coletivo baseadas em expectativas de reciprocidade e em comportamentos confiáveis, de acordo com Putnam (1996).

Nota-se também, considerando MDA (2006a), MDA (2006b), MDA (2007) e especialmente Sparovek (2003), que os assentamentos têm dificuldades para manter a coesão social, a negociação em situação de conflito e a prevalência da cooperação sobre a competição, o que resulta em um estilo de vida no qual há empecilhos para a associação espontânea, para o comportamento cívico e para a construção de relações sociais mais abertas e democráticas.

4.4.1.7. Ausência de Investimentos e de Apoio à Formação de Empresas Não Agrícolas

Não houve, ao longo dos últimos 30 anos de execução da reforma agrária, ações concretas para dotar os assentamentos (ou as regiões onde estão inseridos) de uma rede de empresas e prestadoras de serviços não agrícolas. Ao contrário, segundo Veiga (2001), houve um verdadeiro rompimento entre o urbano e o rural durante este período. Nas áreas mais favoráveis às grandes plantações especializadas quase não existe a mobilidade e a articulação social que engendram a criação das redes de pequenas e médias empresas. Também não existe essa organização espacial que permite evitar uma fratura entre cidade e campo.

Na realidade, se há dificuldade em investir em empresas agrícolas, ainda maiores são os entraves para apoiar a formação de empresas não agrícolas. Uma das causas disto é uma concepção estritamente limitada de espaço geográfico. Implantados sob esta

visão, os assentamentos transformaram-se, na maioria das vezes, em redutos longínquos (geográfica e culturalmente) de famílias inseridas no meio da zona rural que raramente podem acessar os serviços públicos essenciais garantidos a elas, consolidando os assentamentos como “ilhas” desvinculadas da realidade local e regional.

Contemporaneamente, vem sendo implementada uma nova visão para estas ações no campo que, reunidas a partir do conceito de territorialidade, objetivam postular políticas públicas e redes de ações integradas, que envolvam atores públicos e privados, capazes de gerar dinamismos de inserção social do cidadão a partir de várias áreas. Estudos mais recentes indicam que há necessidade de abandonar o enfoque setorial na dinâmica do desenvolvimento econômico em prol desta dimensão territorial, na qual as áreas de saúde, educação e infra-estrutura, entre outras, envolveriam uma gama maior de atores governamentais e não-governamentais, dando maior sustentabilidade às ações realizadas.

Este enfoque territorial das ações talvez ajude a vislumbrar uma nova possibilidade de ações de reforma agrária que poderia ir além do Incra, enquanto autarquia responsável pela execução da reforma agrária, e abranger outras esferas do poder público, articuladas – cada uma em seu âmbito específico e utilizando recursos e instrumentos necessários – de modo a possibilitar ao órgão fundiário concentrar-se em sua específica missão de coordenar as ações e exercer sua função primordial de obter os recursos fundiários e assentar.

O desafio seria ampliar o leque das responsabilidades diante da árdua missão de garantir sustentabilidade nas ações de reforma agrária, em todos os seus âmbitos, tais como o da educação, da saúde, das políticas públicas de infra-estrutura, do acesso ao crédito e às inovações tecnológicas. Com isso, o trabalhador rural assentado seria sujeito das ações públicas coordenadas e teria garantidos os seus direitos.

Neste sentido, Bauinin e Pires (2003) ressaltam que todos os instrumentos e mecanismos devem atuar de forma sinérgica, tendo em vista a execução do objetivo final, a emancipação e o fortalecimento dos pobres rurais. As características do processo distributivo, seus custos e a adesão dos agentes, tanto os beneficiários quanto as elites locais e as comunidades onde estes assentamentos de reforma agrária são instalados, são aspectos cruciais na implementação e na condução da política de reforma agrária.

A questão que permanece é se os antigos assentamentos ainda têm condições de entrarem nessa lógica depois de tanto tempo esquecidos pelas políticas públicas.

4.4.1.8. *A Modernização Tecnológica Conservadora: Desenvolvimento Industrial sem Desenvolvimento Agrícola Global*

Um olhar rápido sobre a economia brasileira revela uma dualidade econômica, setorial e regional, de desequilíbrios gritantes. Percebem-se ilhas de prosperidade ao lado de bolsões de miséria e pobreza. Pólos industriais concentrados no eixo sul-sudeste, enquanto no norte-nordeste percebe-se ausência quase total de dinamismo industrial com a renda baseada principalmente na exploração mineral e no extrativismo das populações tradicionais.

Tudo isso reflete o processo de desenvolvimento implementado no país, engendrado no alvorecer da República no Brasil³³, baseado na industrialização intensificada na década de 50 do século passado e reforçado com a nítida separação dicotômica do urbano desenvolvido (mas com periferias miseráveis), de um lado, e do rural empobrecido, do outro. Segundo Stedile (1980, p. 30), foi na década de 30, no entanto, que este modelo apareceu, pois naquele momento histórico, caracterizado pela subordinação econômica e política da agricultura à indústria,

“surgiu o modelo de industrialização dependente, na conceituação dada por Florestan Fernandes, conceito esse derivado do fato de a industrialização ser realizada sem rompimento com a dependência econômica dos países centrais, desenvolvidos, e sem rompimento com a oligarquia rural, origem das novas elites dominantes”.

A lógica deste desenvolvimento e as “idéias-força” deste dinamismo influenciaram o tipo específico de reforma agrária executada no país, logrando manter a estrutura desigual que foi herdada da colonização portuguesa. Reafirmando o que defende Kay (2002), no Brasil, bem como na América Latina como um todo, a reforma agrária, quando houve, só aconteceu depois que a industrialização já estava instalada.

Um dos pontos mais importantes para se entender o processo de reforma agrária praticado no Brasil encontra-se nos estudos promovidos pela Conferência Econômica para a América Latina (CEPAL). Árabe (2008) afirma que o pensamento cepalino tem dois momentos virtuosos, quais sejam o seu florescimento nos anos 50 e no início dos anos 60 e o seu balanço crítico em meados da década de 60. Ambos, segundo ele, são marcados por documentos e elaborações de Raúl Presbisch.

³³ A este respeito, Motta (2005, p. 307) diz que “o início do regime representou um rearranjo entre os segmentos dominantes agrários no sentido de obstaculizar qualquer política que significasse reformulação efetiva da estrutura agrária vigente. Se num primeiro momento havia a proposta de uma via *farmer* para o país (...), num segundo momento, os setores dominantes fariam abortar qualquer iniciativa de reformulação agrária”.

O artigo “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*”³⁴, escrito por Prebisch na década de 40, inaugura, segundo Árabe (2008), o período de desenvolvimentismo, um modelo de análise cujo horizonte era a superação da condição subdesenvolvida, a qual não era uma anomalia, mas uma condição específica de ser e de participar na dinâmica do capitalismo mundial.

O planejamento estatal reforça o papel do Estado na condução do processo de superação do atraso: um desenvolvimento induzido pelo Estado por meio da industrialização e da construção de mercado interno.

O ponto de partida, então, reside na idéia de que a industrialização era o caminho mais curto e direto para o desenvolvimento. O setor agrícola deveria modernizar-se para possibilitar a industrialização. Segundo Árabe (2008), na visão da Cepal a agricultura sob a condição periférica é um dos principais obstáculos internos ao desenvolvimento e o regime de propriedade, herança colonial, é o fundamento interno da agricultura subdesenvolvida, pois nela convivem a grande propriedade (voltada para o mercado exterior) e o minifúndio (destinado à subsistência), ambos avessos à construção de mercado interno.

A influência do pensamento da CEPAL gerou a postulação de políticas de atuação no meio rural com base na idéia central de que a superação da estrutura de propriedade fundiária baseada no latifúndio era condição necessária para a industrialização.

Desse modo, colocando a questão agrária no cerne da análise do subdesenvolvimento periférico da América Latina, o setor agrícola era visto como entrave ao desenvolvimento e precisava assumir o papel subsidiário para gerar industrialização e urbanismo.

Neste contexto, Corazza e Martinelli Jr. (2002) afirma que, para a Cepal, a questão agrícola e agrária residia na forçosa modernização da agricultura por meio da mecanização, o que geraria a liberação de mão-de-obra para a indústria e, por causa da ausência de capital na cidade, produzia desemprego no campo e na cidade. Assim, haveria uma incompatibilidade entre a estrutura agrária e o aumento da oferta agropecuária com a liberação de mão-de-obra em dimensões necessárias ao crescimento industrial periférico.

Sublinhe-se, portanto, que neste viés de pensamento a reforma agrária fica reduzida à reorganização da estrutura fundiária e ao direcionamento dela para o incremento da industrialização. Reforma do latifúndio, pelo baixo aproveitamento das terras, e reforma do minifúndio, por utilizar técnicas rudimentares combinadas com baixo nível de produtividade

³⁴ Ver Bielschowsky, R. (org.), *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

da mão-de-obra. Além da já citada geração de desemprego no campo e na cidade, a estrutura agrária desordenada reforçava o baixo poder de acumulação de capital no setor agrícola.

O pensamento cepalino defendia, por isso, transformações nas políticas agrícolas e nas estruturas da propriedade. A primeira, através da mecanização e do progresso técnico e a segunda, por meio da tributação e/ou da reforma agrária. Tudo isso, segundo Corazza e Martinelli Jr. (2002) para romper com as estruturas improdutivas que conspiravam contra a industrialização.

Assim, retornando brevemente aos dois períodos da Cepal, citados anteriormente, enquanto o primeiro faz uma poderosa análise das raízes do subdesenvolvimento, indicando a necessidade de superação por meio da modernização da agricultura e por meio da reforma agrária como formas de criar mercado interno e financiar o desenvolvimento, no segundo o que se percebe é a acomodação ao papel subsidiário da agricultura e o afastamento da promoção da reforma agrária, como modificação estrutural da malha fundiária.

De acordo com Buainin e Pires (2003), a industrialização brasileira não produziu um rompimento com as forças conservadoras do latifúndio; ao contrário, o pacto populista conciliou os interesses agrários com o dos setores urbano-industriais emergentes. Enquanto a expansão da fronteira agrícola assegurava o crescimento da produção agropecuária necessária para abastecer os centros urbanos e gerar divisas para importar máquinas, equipamentos, insumos industriais e bens de consumo das camadas mais ricas da população, o fechamento da fronteira aos produtores familiares e trabalhadores sem terra assegurava a expulsão de mão-de-obra necessária para alimentar o mercado de trabalho nas cidades que emergiam como pólos industriais dinâmicos.

A modernização decorrente deste processo de busca imediata de industrialização do país estava baseada na introdução de novas tecnologias, através das forças de mercado. O avanço da racionalidade econômica no campo (por meio de estímulo de preços, de crédito produtivo e de assistência técnica) levaria à superação das estruturas produtivas obstaculantes do processo de modernização do meio rural.

Para Buainin e Pires (2003), a estratégia adotada, então, foi modernizar o latifúndio. Um pacote de incentivos e a mobilização de vultosos recursos subsidiados promoveram a substituição de mão-de-obra por máquinas e implementos. A posse da terra condicionou o acesso aos meios de produção e financiamentos, reforçando o papel da terra como reserva de valor e fonte de poder econômico. Os incentivos à utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra e as políticas de crédito seletivas em favor dos grandes

produtores reforçaram a concentração da propriedade da terra e o crescimento econômico excludente. Além disto, representaram a ampliação do mercado para as indústrias e a diminuição da dependência em relação ao trabalho temporário, ainda que com baixos salários.

Assim, esta modernização não precisaria de mudança na estrutura fundiária, pois afirmava-se que o que impediria o crescimento não seria o tamanho da terra, mas a oferta deficiente de alimentos ou de produtos agropecuários, situação que viria a ser superada pela modernização do setor agrícola para que pudesse cumprir suas funções no processo de desenvolvimento. Para Corazza e Martinelli Jr. (2002), este processo é conservador, pois corresponde à modernização sem reforma, ou com reforma apenas onde se comprovasse ineficiência da estrutura agrária³⁵.

Pereira e Ávila (2008), citando a economista Maria da Conceição Tavares, afirmam que a reforma agrária concebida no espírito do pensamento da Cepal era vista como um processo social inserido em um movimento global de transformação da sociedade e que tinha por fim três objetivos: a democratização, a justiça social e a industrialização. Aos poucos, no entanto, a reforma agrária foi sendo reduzida a um instrumento de política de terras, pois a revolução agrícola desativou o significado econômico clássico da reforma (formação de mercado interno).

Conceição Tavares defende a idéia de que as transformações das bases econômicas e técnicas não foram correspondidas pela desconcentração da renda e da terra, as quais continuaram nas mãos dos interesses agroindustriais, de expansão de fronteira e dos interesses agrários tradicionais. Para ela, a modernização conservadora e a exclusão nas áreas tradicionais e de fronteira tornam a questão agrária mais crítica.

Para Leite (2006), o setor agrícola, a partir do final dos anos 60, absorveu quantidades crescentes de crédito agrícola, incorporou os chamados "insumos modernos" ao seu processo produtivo, tecnificando e mecanizando a produção, e integrou-se aos modernos circuitos de comercialização.

Este aumento da produtividade permitiu o aumento da produção de matérias-primas e alimentos para a exportação, mas também para o mercado interno. A alteração da base técnica da agricultura, associada à sua articulação com a indústria produtora de insumos e bens de capital para a agricultura, e por outro, com a indústria processadora de produtos

³⁵ Segundo Teófilo (2001, p. 8), "os setores liberais ou conservadores sustentavam que não havia necessidade de transformações na estrutura de propriedade da terra do Brasil e que a mesma se democratizaria após atingir um determinado nível de crescimento econômico, seguindo a teoria do economista Simon Kuznetz (...) Há pouco tempo, no entanto, importante pesquisa realizada pelo Banco Mundial foi capaz de refutar a hipótese de Kuznetz (...) Esta pesquisa revelou a importância da desconcentração de ativos já na partida com fator que pode sustentar o ciclo longo de crescimento econômico, sendo a terra um dos principais ativos definidores desta potencialidade".

naturais, levou à formação do chamado "complexo agroindustrial" ou "*agrobusiness*" ou, ainda, à "industrialização da agricultura".

Kay (2002) sublinha que na América Latina como um todo e no Brasil, em especial, a reforma agrária se produziu quando o Processo de Substituição de Importação (PSI) já dava sinais de recessão. Por isso, seus governos viram-na como um meio de ampliar o mercado interno para a indústria nacional dando-lhe um novo alento devido aos efeitos de distribuição dos ingressos esperados em favor dos trabalhadores rurais beneficiados.

Essa modernização, segundo Palmeira e Leite (1998), que se fez sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, teve efeitos perversos, tais como: a reconcentração da propriedade, o aumento das disparidades de renda, o incremento do êxodo rural e da taxa de exploração da força de trabalho nas atividades agrícolas, o crescimento da taxa de auto-exploração nas propriedades menores, piorando a qualidade de vida da população trabalhadora do campo e as condições ambientais. Acrescente-se a isso a apropriação de fundos públicos, a precariedade institucional e o caráter predatório da utilização dos recursos naturais e das fronteiras agrícolas.

Buainin e Pires (2003) reforçam que para os quais esta visão limitada da inserção da agricultura na economia ignorava não apenas os efeitos sociais negativos de um crescimento baseado na modernização do latifúndio como também a correlação positiva entre crescimento econômico e distribuição de renda.

A experiência dos países desenvolvidos (nos quais foi fundamental o papel da agricultura familiar na redução da pobreza e na fundação de sociedades democráticas e politicamente estáveis) foi amplamente desconsiderada ou interpretada de forma distorcida. De fato, na concepção que dominou a formulação das políticas públicas durante o regime militar, a modernização do país e do campo não poderia levar em conta "detalhes", como os impactos sociais negativos ou as lições das experiências dos países desenvolvidos³⁶.

Neste ponto, torna-se importante discorrer sobre os debates acerca da própria idéia de modernização. Leite (2006) diz que, entre os autores atuais, é unânime o reconhecimento da necessidade de modernização da agricultura. Alguns, no entanto, sustentam que os inevitáveis "efeitos perversos" geram a necessária decretação da obsolescência da "reforma agrária dos anos 50 e 60". Esta seria adequada para um outro tipo de economia: aquela fundada no "complexo rural" ou no "complexo latifúndio-minifúndio".

³⁶ Árabe (2008), a este respeito, diz que, pelo fato de a modernização guiada pelo desenvolvimentismo industrial levar à adequação da agricultura às exigências da industrialização (e isto, no final do processo, gerava progresso técnico e ajustava o crescimento agrícola aos requerimentos da urbanização e da industrialização), as ações dos governos militares acabaram indo na direção da não-realização da reforma agrária, conforme preconizado pelo Estatuto da Terra.

Seria conveniente, em países como o Brasil ou talvez a Índia, num específico momento histórico em que não havia um mercado interno de certa dimensão, a industrialização ainda era insuficiente, a estrutura agrária era um “obstáculo” e a reforma agrária um pré-requisito ao desenvolvimento econômico. Para os autores que negam a viabilidade da reforma agrária, dado que, na contemporaneidade, existe um mercado interno consolidado, onde a própria agricultura foi “industrializada”, ela não é mais necessária. Ou seja, na era do chamado “agronegócio”, a reforma agrária não teria mais “significado econômico”³⁷.

Leite (2006) constata, no entanto, que o mesmo paradigma que é recusado para servir de sustentação para a reforma agrária na contemporaneidade (a modernização da agricultura) serve para sustentar um modelo de desenvolvimento agrícola baseado tão-somente na grande indústria agrícola, sustentadora do agronegócio.

Da análise realizada até aqui, conclui-se que a modernização da agricultura conforme posta em prática no Brasil, expressa na idéia de revolução verde, se deu (nos moldes como foi descrito acima) sem modificação da estrutura agrária concentradora e desigual.

Ainda segundo Leite (2006), a análise dessas transformações sociais do meio rural está além das mudanças na base técnica das propriedades agropecuárias ou ainda do debate sobre eficiência e eficácia da produção agrícola. Autores como Chonchol (2005)³⁸ e Palmeira e Leite (1998) chamam a atenção para o fato de que as transformações da agricultura não se limitaram simplesmente às modificações da base técnica dos estabelecimentos agropecuários, mas carregavam paralelamente os efeitos – nem sempre perversos – de um conjunto de outros processos sociais relativamente autônomos: a afirmação política do campesinato, o caráter da intervenção do Estado no setor rural, a migração rural-urbana, a organização e a representação dos interesses de diversos atores sociais – em particular a Igreja Católica e as Organizações Não-Governamentais – diretamente relacionados com o tema, e a emergência dos assentamentos rurais no período mais recente.

³⁷ Autores como Kay (1998, p. 28), apesar de críticos em relação ao rumo que o tema havia tomado ao longo dos anos 90, em particular no caso latino americano, diminuíam suas expectativas com relação à vigência de um programa mais efetivo de reforma (*state-led agrarian and/or radical reform*). Segundo o autor: “*the era of radical agrarian reforms, however, is over. Despite the continuing arguments by scholars and activists in favour of agrarian reform [...] as well as the recent upsurge in ethnic and peasant movements for land redistribution in the region, there has been a shift from State led and interventionist agrarian reform programmes to market-oriented land policies. Paradoxically, such land policies have been much driven from above by the State and international agencies. Thus future State interventions in the land tenure system are likely to be confined to a land policy that focuses not on expropriation but on progressive land tax, land settlement, colonization, land transfer and financing mechanisms, land markets, registration, titling and secure property rights*”

³⁸ Ex-ministro da Agricultura do Chile durante o governo de Salvador Allende e professor da Universidade de Arcis, em Santiago, tal pesquisador afirma que “a América Latina ainda tem muita concentração de terra e grande quantidade de camponeses pobres. Ela precisa de reforma agrária” (**SOUZA, Marcos**. *Agronegócio é foco de tensão da reforma agrária na AL*. Jornal Valor Econômico, A 12, 09/07/07).

Leite (2006, p. 28), por isso, diz que a colocação em evidência desses processos sugere que eles se combinam em dois movimentos relativamente autônomos e contraditórios:

“Por um lado, a progressiva ilegitimação das formas tradicionais de dominação, cuja expressão vai além dos conflitos em torno da terra, da produção ou das condições de trabalho, mas também da construção de obras públicas, da assistência governamental nas situações de calamidade, do meio ambiente, da fixação de preços agrícolas, das negociações relativas ao comércio exterior, da tecnologia e da assistência médica, etc. Não mais são apenas conflitos que envolvam tão-somente camponeses e latifundiários e, muito menos, que se resolvam apenas entre eles. Por outro lado, as vantagens asseguradas pelo Estado, no bojo da política de modernização, atraíram para as atividades agropecuárias e agroindustriais, mas sobretudo para a especulação fundiária, capitais das mais diversas origens, criando-se uma coalizão de interesses (*rent seeking*) em torno do negócio com a terra incrustada na própria máquina do Estado.

Esta modernização “à brasileira” provocou uma situação paradoxal entre as classes sociais do país, pois, como afirma Barraclough (2001, p. 425):

“os processos associados à crescente modernização tecnológica, ao marketing e à diferenciação social afetaram tanto as elites abastadas quanto os pobres rurais, de maneiras bastante contraditórias. (...) esses processos aceleraram a reforma agrária em alguns contextos e a retardaram em outros. Seria um erro concluir que a ‘globalização’ do final do século XX tornou a reforma agrária anacrônica. Ao contrário, em muitos países em desenvolvimento, as questões sobre o domínio da terra estão se tornando cada vez mais prementes, como resultado da crescente polarização social, pobreza generalizada e falta de oportunidades alternativas de emprego para os pobres rurais. Os inúmeros interesses divergentes entre os pobres rurais tornam difícil a sua luta pela reforma agrária. Entretanto, os interesses cada vez mais divergentes das elites abastadas apresentam novas oportunidades para a realização de *reformas agrárias que venham a beneficiar os trabalhadores rurais sem-terra*”.

É, portanto, nesse feixe de relações econômicas, políticas e sociais que a discussão sobre a reforma agrária no Brasil se insere: como o desenvolvimento brasileiro foi calcado no desenvolvimento da indústria e a modernização da agricultura no país se deu sem a necessária modificação na estrutura fundiária, desconcentrando-a, o resultado foi a continuidade de um processo de desigualdade crescente no qual os benefícios (“efeitos positivos”) do desenvolvimento foram sendo destinados a uma pequena classe enquanto os malefícios (“efeitos perversos”) foram debitados na conta dos que, historicamente, sempre foram explorados. O problema, porém, é que a desconcentração – por menor que seja –

gerada pela implementação do programa de reforma agrária no Brasil ao longo destes anos não vem sendo acompanhada efetivamente pelo desenvolvimento, como preconiza a teoria econômica estudada neste trabalho.

Assim, a reforma agrária no Brasil é resultante também desta implementação desfocada da teoria da modernização da agricultura³⁹ e da falta de um planejamento global de desenvolvimento no qual o setor agrícola seja visto como motor do desenvolvimento, à luz da teoria discutida nos capítulos precedentes. Assim, para Árabe (2008), se a modernização agrícola dos anos 70 induziu efetivamente a produção agrícola e a indústria de insumos e máquina voltadas à agricultura (num crescimento funcional à industrialização), elas não foram capazes de constituir um “sujeito social” apto a tornar este crescimento um processo orgânico e virtuoso de desenvolvimento.

Cabe ressaltar que as oligarquias rurais não estavam dispostas a perder seu poder e procuravam agarrar-se a ele durante as primeiras etapas do processo de industrialização, manipulando bloqueios ou retardamentos a qualquer tipo de reforma do sistema de posse da terra.

Assim, segundo Pereira e Ávila (2008), para que se possa efetivamente implementar a reforma agrária no Brasil tal qual foi entendida no paradigma discutido em capítulos anteriores, torna-se necessário que seja “problematizado o próprio padrão de desenvolvimento que tem pautado a trajetória dos últimos 50 anos dos países em desenvolvimento, questionando a prioridade conferida ao modelo agroexportador (com ou sem industrialização) e aos interesses dos grandes grupos que o embasam e que impedem um desenvolvimento mais justo e equânime dessas nações”.

Daqui resulta, portanto, um dos motivos pelos quais o referencial teórico construído ao longo deste trabalho que explica o modo como a reforma agrária contribui para o desenvolvimento econômico se distancia da prática de reforma agrária implementada no Brasil. Conforme foi dito no capítulo II, o setor agrícola não é subsidiário ao crescimento do setor não agrícola, mas joga papel preponderante no processo, na medida em que estimula constantemente o desenvolvimento do setor não-agrícola, continua agregando valor aos produtos agrícola e consumindo cada vez mais produtos advindos do setor industrial. Na modernização agrícola brasileira isto não aconteceu e nem vem acontecendo.

³⁹ Santos (1987, p. 703), em artigo em que discute a modernização brasileira sob o prisma da mudança técnica, afirma que o processo de modernização no Brasil “procurou moldar-se exatamente à estrutura agrária existente, transferindo no tempo e, inclusive, agravando os problemas que existiam desde a época colonial” e que, “dada a estrutura agrária que prevalece na agricultura brasileira, a continuação da utilização das mesmas políticas que orientaram tal processo de modernização tem que ser bastante questionada”.

Como se percebe, os fatores econômicos preconizados foram muito pouco implementados na experiência brasileira, demonstrando que esta não foi conduzida a partir de uma clara decisão de incorporá-la ao processo de desenvolvimento do Brasil.

4.4.2 Os Fatores Político-Institucionais da Reforma Agrária no Brasil

Do mesmo modo que na seção anterior, serão agora tecidas considerações sobre os fatores político-institucionais da reforma agrária. A partir da figura abaixo e do percurso histórico realizado anteriormente, serão feitas as considerações críticas a respeito da concretização da reforma agrária no Brasil.



Fonte: Elaboração própria a partir de Schultz (1964), Johnston & Kilby (1977) e Mellor (1995).

FIGURA 14: QUADRO COMPARATIVO (FATORES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS): REFORMA AGRÁRIA NO BRASIL E MODELO INTERPRETATIVO.

O modelo interpretativo definido no Capítulo III encontra-se, na figura acima, do lado direito e contém os fatores político-institucionais fundamentais para a implementação da reforma agrária. Já a experiência brasileira de reforma agrária pode ser visibilizada do lado esquerdo. À semelhança da análise sobre os fatores econômicos, também aqui balões em verde no lado esquerdo significam que aquele específico elemento estaria de acordo com o modelo, enquanto os em vinho indicam uma implementação escassa (incompleta) e os em vermelho expressam uma execução fora dos parâmetros estabelecidos pelo modelo.

Assim, repete-se a constatação sobre os fatores econômicos: na experiência brasileira não há nenhum elemento em total concordância com a teoria preconizada neste trabalho. Pela figura acima são considerados ausentes (em vermelho) os elementos “estado

com estratégias claras de reforma agrária” e “movimentos sociais articulados e comprometidos com a reforma agrária”. Os outros, destacados em vinho, podem ser avaliados como insuficientes para que a experiência colabore para o desenvolvimento agrícola.

Estas considerações são detalhadas a seguir.

4.4.2.1. O Dilema do Divórcio entre o Agrário e o Agrícola

Motta (2005, p. 357-358) sustenta que, “se for possível separar política agrária e política agrícola, no contexto do universo rural, pode-se afirmar que, no Brasil, foram os fracassos da primeira que imprimiram um determinado padrão de desenvolvimento econômico”. Em seu raciocínio, as vicissitudes históricas de 1850, do início do período republicano, do regime militar de 1964 e do conseqüente processo de modernização conservadora, mostram que a dinâmica da estrutura agrária sempre esteve articulada a um determinado modelo agrícola que depende de uma política agrária concentracionista e excludente. Assim, “ao contrário de uma dualidade de políticas para o universo rural, o que se tem é a ausência de uma política agrária democrática (ou seja, que contemple os vários atores sócio-econômicos do campo e não se concentre apenas no grande produtor)”.

Por isso, segundo Leite (2006), em diferentes oportunidades, a política de desenvolvimento rural era chamada para contrapor-se à de reforma agrária (como no Estatuto da Terra brasileiro de 1964) e não para complementá-la, como seria esperado.

Esta discussão sobre a distinção entre política agrária e política agrícola, no Brasil, encontra-se institucionalizada principalmente em função de existirem dois ministérios diversos para atender, prioritariamente, ao mundo rural. De um lado, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, ao qual está ligado o Incra), que se dedica ao atendimento das demandas advindas da agricultura familiar e dos clientes da reforma agrária (atuais e potenciais), definindo, ao mesmo tempo, os rumos da Política Agrária e o estabelecimento de uma política agrícola específica para estes destinatários. De outro, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) que age na construção e implementação da Política Agrícola nacional, atuando, em geral, no atendimento das demandas dos grandes produtores rurais e do agronegócio.

Não são raras as construções teóricas e as iniciativas que conflitam entre si no âmbito da ação do governo no meio rural. Algumas questões candentes, como a definição dos índices de produtividade do imóvel que definirá sua desapropriação ou não, são objeto de

discussões de ambos os lados, mostrando que não existem diretrizes definidas conjuntamente, confundindo e complicando cada vez mais as ações no campo.

É como se cada qual puxasse para o seu lado, impedindo que o desenvolvimento agrícola como um todo seja viabilizado.

Um exemplo disso é a atual desarticulação entre as ações dos dois ministérios e o apoio à agricultura familiar⁴⁰. Embora o PRONAF tenha representado um substancial progresso em relação à situação anterior, ainda falta um apoio mais efetivo ao segmento de agricultura familiar, a qual continua alimentando a migração. Esta anula, pelo menos parcialmente, os efeitos positivos da reforma agrária. É preciso, portanto, redefinir a concepção de intervenção fundiária de uma visão emergencial que vem dominando para uma concepção de transformação estrutural estratégica, com ações articuladas no tempo e no espaço e cortando os vários setores da economia.

Deste modo, não é possível pensar no fortalecimento da agricultura familiar e no desenvolvimento rural como "ilhas sociais" em meio a um mar de grandes unidades monocultoras, geradoras de poucos postos de trabalho e concentradora de renda e riqueza. Então, é necessário que a política setorial abandone seu caráter compensatório e passe a criar condições adequadas para o desenvolvimento das atividades rurais, agrícolas e não agrícolas.

Por isso, uma política agrária que tenha como objetivo estratégico promover uma ampla reforma da estrutura agrária brasileira, e como objetivo específico facilitar o acesso à terra por parte dos agricultores familiares, dos trabalhadores sem terra, minifundistas, arrendatários e posseiros legítimos, deve ser um componente fundamental da estratégia de promoção do desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar⁴¹.

Na atual conjuntura, não é possível falar de políticas integradas de desenvolvimento rural continuando a existir separação entre as ações coordenadas pelo

⁴⁰ Não é objetivo deste trabalho discutir a natureza da agricultura familiar ou a validade do conceito no desenvolvimento rural, nem mesmo confrontá-la com a recente discussão que a contrapõe aos interesses do agronegócio. No entanto, é válido sublinhar que a proposta de atendimento aos beneficiários da reforma agrária se dá na concepção de que os assentados devem ser inseridos na dinâmica da economia de mercado por meio de sua organização como trabalhadores da agricultura familiar. Para maiores aprofundamentos, ver Nakano (1981), Müller (1989), Veiga (1992), Abramovay (1992), Lauschner e Schweinberger (1987), dentre outros, que mostram que, mesmo nos países capitalistas desenvolvidos, está havendo um processo cada vez mais importante de solidificação da agricultura familiar como modo de produção predominante.

⁴¹ Como esta discussão sobre a importância da Agricultura Familiar ou sobre a sua validade conceitual foge aos objetivos deste trabalho, limitamo-nos a citar o pensamento de Buanim e Pires (2003) a respeito. Estes autores defendem que a agricultura familiar possui algumas vantagens econômicas em relação às grandes unidades capitalistas, em particular em áreas nas quais as economias de escala ou não se manifestam ou são relativamente fracas; estas vantagens dizem respeito à possibilidade de gestão mais eficiente dos recursos naturais e da unidade de produção como um todo; redução de custos de mão-de-obra e maior racionalização do uso de insumos, com redução global de custos sem comprometer a produtividade; redução dos riscos através da definição de sistemas de produção baseados em policultivos e em maior integração agricultura-pecuária; maior verticalização interna, permitindo ganhos gerais em eficiência e redução de custos.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e aquelas dirigidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na prática, enquanto o MAPA trabalha quase que especificamente com o agro-negócio e suas políticas em nível macro, o MDA se preocupa com os camponeses e trabalhadores da agricultura familiar. Isto vem gerando dicotomias na condução das políticas voltadas para o meio rural e incoerências nas execuções.

Apenas este ponto já seria grave no que diz respeito ao desenvolvimento rural como um todo, pois a articulação entre as políticas é problemática. Mas uma outra situação decorrente desta gera mais inconsistência ainda nas ações: é o fato de que os produtores familiares, inclusive os assentados, e os objetivos de desenvolvimento rural são, na maioria das vezes, objeto de programas especiais, enquanto o conjunto da política agrícola continua favorecendo os produtores não-familiares, sem preocupação de assegurar para o conjunto dos produtores, como afirmam Buainin e Pires (2003), as condições favoráveis e adequadas para seu desenvolvimento.

Desta maneira, é fundamental que esta dicotomia da política pública seja superada e que a política agrícola seja reorientada e seus objetivos redefinidos para dar prioridade ao desenvolvimento e ao fortalecimento da agricultura familiar, mesmo sem deixar de reconhecer a importância do agronegócio para a economia nacional.

4.4.2.2 A Política de Assentamento e as Dicotomias do INCRA

Como foi destacado acima, o Incra nasce com a missão de executar a reforma agrária no país, agilizando o processo de obtenção de recursos fundiários e de criação e consolidação de projetos de assentamentos. A sua estrutura interna mostra que estes objetivos são organizados de modo a dar aos trabalhadores rurais condições de, ao receberem a terra, poderem também inserir-se, como produtores da agricultura familiar, na dinâmica econômica local, regional e nacional.

O modelo interpretativo construído nos capítulos precedentes concede grande importância ao órgão fundiário condutor da reforma, pois este tem a função de coordenar as ações de acordo com o planejamento global da economia nacional.

Para analisar brevemente a ação do Incra será considerada especialmente a política de assentamentos, com as dicotomias existentes na autarquia federal no que diz respeito aos aspectos técnicos e às decisões políticas na implementação das ações.

Como se viu acima, desde o I PNRA a criação de projetos de assentamentos foi definida como o modo específico de atendimento aos trabalhadores rurais beneficiados com as ações de reforma agrária.

Variados estudos vêm sendo feitos com o objetivo de avaliar os assentamentos e seus impactos econômicos, políticos e sociais. Dentre estes destacam-se Sparovek (2003), França e Sparovek (2005) e Leite *et al* (2004). Este último realizou significativa pesquisa sobre os assentamentos no país e constatou que um projeto de assentamento tem elementos positivos, porque possibilita gerar emprego e renda e melhorar a qualidade nutricional, mas possui também muitos problemas estruturais, em geral decorrentes de políticas não bem definidas tecnicamente ou estabelecidas ao sabor de critérios “políticos” (no sentido de interesses de hegemonia de grupos específicos)⁴².

Ferreira (1994) afirma que, no que diz respeito ao estímulo à organização dos assentados (que integra a pauta de atuação tanto das entidades representativas dos agricultores como a de alguns órgãos públicos), no modelo de assentamento preconizado pelo INCRA, são fixadas três condições básicas: (1) oferta de terras; (2) oferta de condições para explorar a terra; (3) incentivo à organização.

Há, na realidade uma crítica forte ao processo de reforma agrária realizado com base na colonização e no assentamento de famílias em terras públicas. Ou seja, constata-se que a grande parte dos assentamentos foi realizada na Amazônia, onde as terras eram ou devolutas ou públicas, sem que houvesse qualquer ação sobre os latifúndios. Assim, passou-se de um reforma estrutural para uma política meramente compensatória.

Em muitos casos, os assentamentos foram criados de maneira atomizada e, em geral, em localidades de difícil acesso, com qualidade do solo duvidosa.

De acordo com Buainin e Pires (2003, p. 14),

“No modelo que vem sendo adotado, o Incra aparece como a instituição responsável por toda a reforma agrária, e em que pese os notáveis progressos feitos pela instituição nos anos recentes, enfrentando inclusive condições às vezes pouco favoráveis, é impossível responder a todas as demandas colocadas pelo processo de reforma agrária. O resultado de “um pouco de tudo” é pouco animador, pois os recursos institucionais acabam se dispersando em muitas atividades e desviados daquela que só o Incra pode desempenhar: **arrecadar terras para fins de reforma agrária e criar os projetos de assentamentos tal como previstos na lei**” (grifo nosso).

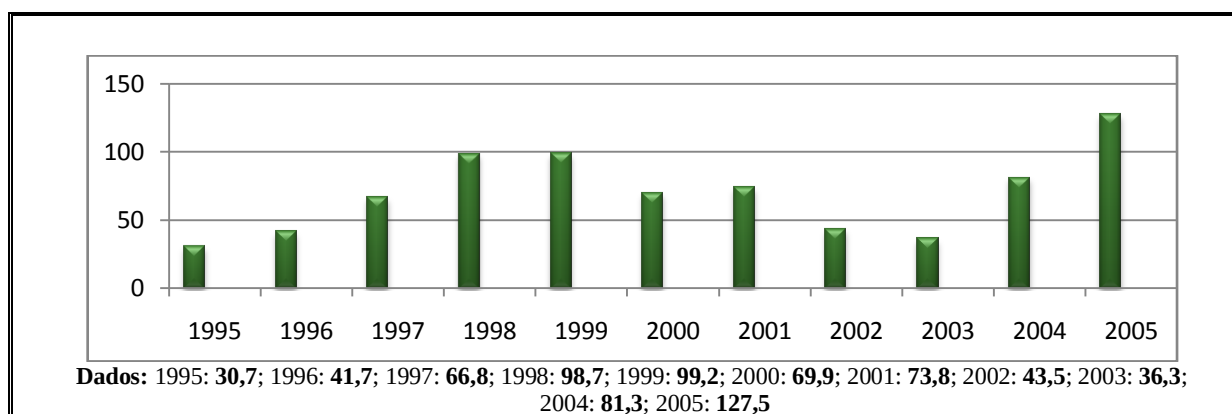
⁴² As maiores queixas, com rotulações de que os projetos de assentamento seriam “favelas rurais” acontecem especialmente naqueles criados na região amazônica, por conta da localização distante dos centros urbanos, de problemas na infra-estrutura, no mercado consumidor e nas condições básicas de saúde e educação.

O gráfico abaixo pode auxiliar na compreensão de que, mesmo havendo uma significativa evolução do número de famílias assentadas⁴³, isto não implica necessariamente que os problemas relativos ao êxodo rural e às condições de vida no campo tenham sido equacionados.

GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE FAMÍLIAS ASSENTADAS

**Evolução do número de famílias assentadas
Brasil 1995-2005 (em 1.000 famílias)**

Fonte: DIEESE / NEAD (2006).



Fonte: DIEESE / NEAD (2006).

No período apresentado, a evolução é incontestável (mesmo com as quedas dos anos 2002 e 2003), pois passa-se de 30.700 famílias assentadas para 127.500, totalizando no período 769.400 famílias beneficiárias da reforma agrária. No entanto, para saber o grau de sucesso do programa de assentamentos, um dos instrumentos pode ser a comparação destes números com o das famílias que têm sido expulsas da atividade agrícola.

Veiga (1998a), citando o demógrafo George Martine, afirma que cerca de 28,4 milhões de pessoas deixaram a área rural entre 1960 e 1980 e sugere que o êxodo envolveu, nas três últimas décadas, algo próximo a 300 mil famílias por ano.

O autor também diz que, a partir dos anos 80, com dados do economista José Francisco Graziano da Silva, a redução da população rural, que era de -0,6% a.a. naquela década, caiu para apenas -0,1% a.a. entre 1992 e 1995. A população rural com 10 anos ou mais, que diminuía a uma taxa de -0,1% a.a. nos anos 80, aumentou 0,4% a.a. entre 1992 e 1995.

⁴³ É importante reafirmar aqui que os dados apresentados provêm de estatísticas oficiais e nem sempre são aceitos por pesquisadores. No entanto, servem de baliza para realizar a análise.

Para esclarecer melhor a análise destes dados, constatou-se que, no mesmo intervalo de tempo, os ocupados em atividades agrícolas, que cresciam 1,1% ao ano nos anos 80, passaram a diminuir -0,9% ao ano entre 1992 e 1995. Entre 1992 e 1995, ficaram sem ocupações agrícolas assalariadas ou por conta própria cerca de 120 a 150 mil famílias.

Nesse período, as estatísticas indicam que deixaram essas atividades 280 mil empregados, 12 mil agricultores por conta própria e 24 mil não-remunerados, totalizando 316 mil ocupados, ou seja, entre 126 mil e 158 mil famílias, supondo, em estimativa otimista de Veiga (*ibid*), 2 a 2,5 ocupados em cada família.

Estes números indicam que estariam saindo da agricultura 40 a 50 mil famílias por ano. O assentamento de 70 mil famílias por ano estará mais que compensando a desocupação estimada.

No entanto, em uma análise mais global, esta compensação não significa de forma alguma a resolução da questão do acesso do trabalhador rural à terra, pois esse saldo positivo de 20 ou 30 mil famílias por ano não impactaria nem de leve em uma estrutura agrária na qual os 500 mil empregadores concentram mais de 75% das terras agrícolas.

O saldo positivo de 20 a 30 mil lotes, com área média em torno de 10 ha, retiraria de 200 mil a 300 mil ha por ano dos 300 milhões de ha detidos por 500 mil fazendeiros e os acrescentaria aos 95 milhões de ha em posse das 3,7 milhões de famílias que trabalham por conta própria. Como afirma Veiga (1998a), “é uma gota no oceano”.

Assim, cabe destacar que o simples programa de assentamento não deve ser a única forma de política fundiária. Mesmo que fosse possível dobrar ou triplicar o desempenho recente desse programa, seus efeitos sobre o perfil da distribuição da propriedade da terra seriam bem inferiores às expectativas. Além disso, não se pode ignorar que vão ser necessários muitos anos para que os próprios assentamentos possam revelar seu potencial dinamizador do desenvolvimento local.

Há, por outro lado, problemas associados ao próprio funcionamento do aparato institucional, que atua nas áreas de assentamento. Durante as discussões sobre os entraves situados nesse plano, têm sido elaboradas propostas de descentralização das ações concernentes à reforma agrária, o que implicaria, segundo Barros e Ferreira (1997, p.3-4), o atendimento de alguns requisitos: (a) definição clara de papéis em relação às três esferas de governo, efetivando-se, assim, a partilha de responsabilidades; (b) redistribuição dos meios; (c) reorganização institucional e renovação de práticas de gestão.

Por sua parte, Carvalho Filho (2008a) entende que, ao longo dos três primeiros anos do governo Lula, existem alguns aspectos positivos na execução da reforma agrária que

não podem deixar de ser reconhecidos, tais são, entre outros: a implantação do seguro rural ainda que incompleto, o aumento do PRONAF, o programa “Luz para Todos”, a não-repressão dos movimentos sociais e a ampliação do PRONERA. No entanto, o referido autor sublinha que são providências pontuais que, por si só, não significam a concretização de reforma agrária expressa nos documentos oficiais.

Ao mesmo tempo, outros aspectos do processo de reforma agrária são considerados por ele como negativos, tais como o não cumprimento das metas de assentamento de famílias, a não-atualização dos índices de avaliação de produtividade para efeito de desapropriação e a ausência de ações claras de combate ao latifúndio e à grilagem de terras.

No entanto, Caio Galvão de França, coordenador do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do governo federal (NEAD), em afirmação consignada em Leite *et al* (2004, p. 13-14), diz que

“os assentamentos constituem-se de fato, e apesar das dificuldades, em espaços produtivos e de garantia de segurança alimentar e nutricional. Combinam produtos de subsistência com outros voltados para a comercialização, promovem a introdução de novas culturas e a diversificação de produção e da oferta de produtos para o mercado local. Fortalecem também sua situação perante os canais tradicionais de comercialização e contribuem para a criação de unidades agro-industriais”.

Ainda sobre o aspecto institucional do Incra, é preciso ressaltar que, mesmo sendo uma autarquia federal voltada para a realização da reforma agrária no país, o órgão vem sofrendo as influências dos vieses políticos ao longo de sua história. Apesar de possuir um corpo técnico de servidores capacitados, a força de trabalho é insuficiente e, em sua grande maioria, está à beira da aposentadoria, revelando uma baixa taxa de renovação do quadro. Acrescente-se a isso o risco constante de “aparelhamento político-partidário” das atividades institucionais.

4.4.2.3 *Legislação Agrária com Lacunas e Não Aplicada Integralmente*

Com relação ao *corpus* normativo que regula a execução da reforma agrária no país, pode-se dizer que ela apresenta lacunas e que, em muitos casos, permanece letra morta.

As lacunas, entre outros fatores, são devidas ao jogo de forças no âmbito das disputas políticas travadas na própria construção dos marcos legais.

Como resultado daquele divórcio existente entre o agrícola e o agrário no Brasil, já discutido, a legislação agrária foi sendo estabelecida ao sabor dos interesses dos grupos dominantes, especialmente das organizações e instituições ligadas aos grandes proprietários rurais.

Comparativamente, existem países que adotaram limites máximos e mínimos para o tamanho da propriedade privada da terra, bem como outros que nunca delimitaram as extensões dos imóveis rurais. Nos EUA, por exemplo, informa Umbelino (2005, p. 390), a legislação conhecida por *Homestead Act*, de 1862, permitia a concessão de propriedades de 160 acres (64,7472 hectares). O autor afirma, em seguida, que no Brasil a única legislação que limitou a aquisição de terras públicas foi a Constituição de 1946, a qual estipulou o limite de dez mil hectares, reduzido em 1967 para três mil hectares e para 2.500 hectares em 1988. Assim, sublinha Umbelino, “o limite máximo no Brasil foi 154 vezes maior que o norte-americano entre 1946 e 1967; 46 vezes maior entre 1967 e 1988; e 34 vezes maior de 1988 em diante”.

A legislação fundiária também inclui o conjunto de normas que estipulam os tributos sobre a propriedade privada da terra, a legislação especial que regula seus usos e jurisdições de exercício de poder e programas de financiamentos para a aquisição da terra.

No que diz respeito ao instituto da desapropriação, a Constituição de 1988 define que é vedada a desapropriação de pequenas (até quatro módulos fiscais) e de médias propriedades (de quatro a quinze módulos fiscais), bem como das propriedades produtivas de qualquer tamanho.

A legislação constitucional sobre a desapropriação baseia-se em princípios já definidos no Estatuto da Terra e na Lei nº 8.629/93 e reafirma a **simultaneidade** do atendimento dos critérios *econômicos* (GUT e GEE), *ambientais*, *trabalhistas* e de bem estar *social* dos proprietários e trabalhadores. Assim, há possibilidades de desapropriar imóveis rurais que não cumprem estes critérios e incorporá-los ao programa nacional de reforma agrária.

Segundo Raydon (2007), a história da legislação agrária sobre os direitos de propriedade da terra no Brasil tem se desenvolvido conforme duas tendências. De um lado, o Estado, legislando e procurando exercer seu poder a fim de definir e restringir os direitos de propriedade no Brasil e, de outro, os interesses da grande propriedade fundiária, resistindo a

qualquer forma de restrição ao direito de propriedade da terra, seja opondo-se à legislação fundiária, seja sabotando sua efetiva aplicação.

Na verdade, a grande propriedade agrícola, itinerante e predatória, avança sobre terras públicas e ocupadas, expulsando, à medida do seu avanço, os pequenos proprietários, posseiros, etc., incapazes de resistir ao poder (político e econômico) da grande propriedade.

Ainda segundo Raydon (2007), a dimensão econômica desse processo é freqüentemente menosprezada, pois os ganhos econômicos produzidos pela apropriação privada das terras públicas sem que a sociedade se beneficie disso é algo inconcebível num país com tanta pobreza, em grande medida produzida por esse processo.

Outros aspectos discutidos sobre a legislação agrária brasileira referem-se tanto ao fato de a desapropriação ser paga com valor de mercado, possibilitando a especulação e eliminando o seu caráter punitivo, quanto à lentidão dos processos judiciais para desapropriação, combinada com a lentidão da justiça.

4.4.2.4. Parcos Investimentos em Instituições de P&D

A avaliação da situação brasileira no que diz respeito a investimentos em conhecimento mostra que estes são bastante modestos.

Com processos de inovação limitados, é baixo o grau de colaboração nas atividades inovativas. Considerando que o principal item de modernização tecnológica é a aquisição de máquinas e equipamentos, cuja tecnologia está embutida no produto adquirido, e que as atividades internas de P&D são baixas, percebe-se que estes problemas constituem-se em obstáculos consideráveis à modernização agrícola.

Esta realidade é ainda acrescida da ausência de articulação entre empresas e institutos de pesquisa. Tem-se, então, um quadro preocupante para a disseminação das inovações tecnológicas no meio rural, em especial nas áreas reformadas.

Na realidade, o que se percebe é que a EMBRAPA pouco tem contribuído para que os trabalhadores rurais assentados pelo programa de reforma agrária tenham acessos a insumos melhorados ou a processos mais otimizados de produção.

4.4.2.5. Movimentos Sociais Desarticulados e nem sempre Comprometidos com o Desenvolvimento Rural Global

O processo de modernização da agricultura brasileira, iniciado em meados da década de 50, foi tomando forma, conforme assinalado em vários pontos deste trabalho, como processo subsidiário à industrialização do país. É justamente na década de 50 que se identifica o surgimento de um projeto de reforma agrária dos segmentos dominados do campo, reflexo, sobretudo, de lutas que, concretamente, vinham acontecendo sob a coordenação das Ligas Camponesas.

Como foi visto acima, para Leite (2006), por um curioso paradoxo, os efeitos perversos da modernização conservadora levaram as organizações de trabalhadores rurais a intensificarem a sua luta pelo acesso à terra, pois a associação entre falta de terra e degradação das condições de vida tornou-se mais evidente do que nunca aos olhos de seus líderes. Mas muitos estudiosos da reforma agrária começaram a se perguntar se a modernização da agricultura excluiu do horizonte toda e qualquer reforma agrária ou apenas um tipo de reforma agrária.

Neste sentido, Rego (1993, p. 24), discorrendo sobre a etapa atual do processo de modernização da agricultura brasileira, defende que esta “expressa-se na transformação das relações de trabalho e na implantação de uma base técnica de produção que se consubstancia na progressiva empresarialização da agricultura e no surgimento e expansão dos complexos agroindustriais”. A consequência destas alterações é a exclusão social dos trabalhadores rurais, com o agravamento da situação de miséria, o êxodo, o aumento dos níveis de concentração fundiária. Este fato constitui-se como um dos motivos do aparecimento dos movimentos sociais voltados para a proposição da reforma agrária.

a. Movimentos Sociais e os Conflitos no Campo

A luta pelo acesso à terra e a implementação (parcial ou integral) de políticas de distribuição de ativos fundiários, são invariavelmente acompanhadas de uma forte dose de conflitos políticos, que são constitutivos desses processos. Em diversos casos a situação ainda é objeto de um número dramático de práticas violentas, tais como assassinatos, ameaças de morte, expulsão de trabalhadores e condições de vida análogas à escravidão.

A reforma agrária no Brasil, marcada pelo conflito entre governo e movimentos sociais, é um exemplo de “falha de coordenação” ou, mais amplamente ainda, de “definição clara de objetivos economicamente definidos e politicamente viabilizados”, cujos custos refletem-se nas conhecidas dificuldades para planejar adequadamente a implantação dos assentamentos.

A ação do Estado de execução da reforma agrária, ou seja, de dar oportunidade de acesso à propriedade da terra a todos e favorecer o bem-estar dos proprietários e trabalhadores que nela labutam, não está isenta de conflitos. Para modificar as relações de força e poder de uma dada sociedade, e ainda reorientar a produção agrícola dentro de preceitos de sustentabilidade, a reforma agrária constitui-se também em uma “escolha política”. E é neste viés que se insere o papel dos movimentos sociais.

Para Le Coz (1976), a reforma agrária passa a ser o retrato de conflitos e tensões existentes no meio rural e da tomada de consciência, por parte dos interessados, do modo de inserção de sua classe no contexto social vigente.

Os movimentos sociais rurais exercem um papel preponderante no processo de dinamização da reforma agrária compreendida como ação política. Buscando representar os trabalhadores rurais, estas entidades entendem a reforma agrária como a derrota do latifúndio e do sistema de exploração do homem do campo.

Pode-se dizer que a consequência principal da emergência na cena política dos pobres do campo, derivada do processo de democratização e de subdesenvolvimento, foi a desenvoltura com a qual setores sociais, antes silenciados pela atuação histórica dos grupos dominantes do Estado, gradualmente se tornaram agentes de crescente atividade, aprendendo acerca do funcionamento de nosso sistema político e, dessa forma, sendo capazes de organizar suas demandas sociais, e por elas pressionar. Ou seja, suas condições de vida puderam ser aprimoradas ao longo desses anos, como resultado de muitas reivindicações que foram concretizadas.

A perspectiva inicial é de obter a terra especialmente por meio da desapropriação, a qual é realizada pelos órgãos responsáveis pela execução da reforma agrária, mas direcionada e pressionada pelas ações de ocupação destas terras pelos movimentos sociais.

Coerente com estas premissas, os movimentos lutam pela reforma agrária de modo a romper com o monopólio latifundiário do uso da terra, com o uso especulativo do recurso fundiário e com a exclusão do pequeno trabalhador rural da possibilidade de produção.

O recurso para a formação do trabalhador “na base” segue, em linhas gerais, os fundamentos marxistas, com ação integrada nos grupos de trabalhadores rurais, em um processo de conscientização de sua condição de explorados, de organização das ações e de mobilização para atividades de ocupação das terras. Assim, segundo Veiga (1984, p. 81), para os movimentos sociais este processo de obtenção da terra e usufruto dela “só pode ser obra dos próprios trabalhadores, de sua imaginação, de sua iniciativa, de seu trabalho, de sua organização, de sua luta”.

As ações consideradas por muitos como “violentas” ou “fora-da-lei” seriam, para os líderes dos movimentos sociais, modos de chamar a atenção da sociedade para o drama de trabalhadores rurais desprovidos de terra e de pressionar o Estado a realizar as ações que resultariam na mudança de uma estrutura econômica injusta. Segundo Gurgel (2005), trata-se de uma verdadeira estratégia de utilização do discurso, das ações e das leis na disputa do poder que se dá no plano da luta teórica e política *stricto sensu*, no plano da operação político-militar e no plano jurídico.

Por exemplo, enquanto os proprietários de terra definem a entrada dos trabalhadores rurais em seus imóveis como *invasão* (caracterizando, assim, o ato de apoderar-se criminosamente de um bem alheio e configurando um ilícito previsto no código penal), os movimentos sociais nomeiam de *ocupação*. Com isso, de acordo com Gurgel (*ibid*, 203), valem-se “do dispositivo jurídico que regula o direito à propriedade, referente à sua devida função social (Constituição Federal, art. 5º, XXIII), a fim de extrair resultados econômicos e sociais da terra que se ocupa”.

Estas ocupações de terra representam, em última análise, estratégias de posicionamento diante do adversário (o latifúndio e as forças estatais comprometidas com ele) e uma sinalização pública para a inércia do governo ou para algum fato que se quer denunciar.

De acordo com Gurgel (*ibidem*, 205),

“o movimento de luta pela terra procura sempre trabalhar de forma a ocupar a terra e reivindicar seu assentamento. O assentamento é justamente o estabelecimento do movimento na terra. Possui papel estratégico à medida que não só legitima as ocupações, mas também comprova a importância, a necessidade e a capacidade de reorganização do espaço rural pela reforma agrária. Entra em jogo também a perda do que Clausewitz chamou de força moral, em que a fragilidade dos latifundiários fica exposta diante da vitória dos movimentos”.

A ação dos movimentos sociais ligados à terra, portanto, é planejada de modo a manifestar a força de suas organizações e de galgar, cada vez mais, posições que lhes

permitam barganhar facilitações na tomada de posse dos recursos fundiários. Como numa guerra, avança-se e recua-se de acordo com o posicionamento do inimigo e fixa-se posição a partir da análise dos passos do adversário.

Esta espécie de competição pressupõe também o blefe e o jogo de cena para que se confunda o concorrente e se possam conhecer suas fraquezas. Não raro observam-se também manifestações explícitas de ameaças a fim de que se consiga o respeito da sociedade. Trata-se, como se vê, de ações que não são improvisadas, mas pensadas meticulosamente, cujos objetivos nem sempre são os que aparecem para o grande público.

Se as ocupações e marchas inserem-se no plano das ações para pressionar a reforma agrária, no plano jurídico a estratégia não é menos agressiva. Realizada a ocupação da terra e montado o acampamento, os movimentos partem para a discussão da função social da propriedade.

A distinção entre posse e propriedade é evidenciada desde o princípio. Dado que somente uma análise técnica da documentação do suposto proprietário poderá garantir-lhe o direito sobre a terra, os movimentos, então, baseados na afirmação de que o órgão destinado a realizar a reforma agrária não é eficaz, ocupam a terra para forçar a vistoria e o levantamento cartorial.

Cria-se, por isso, um clima de tensão, pois os donos da terra (ou supostos donos) sentem-se no direito de defender suas posses, enquanto os ocupantes se dispõem a sair somente a partir da vistoria. E aqui transparece o que já foi abordado acima a respeito do papel do Estado neste processo: dependendo do grupo político que está no governo, as ações repressivas adquirem modulações diferentes. Se a classe dos proprietários de terra possui fortes influências, a ação policial é quase imediata, com conseqüências muitas vezes trágicas. Por outro lado, se os movimentos sociais encontram respaldo no comando do governo, sentem-se seguros para ir avançando, tendo a certeza de que não serão molestados.

A beligerância acontece especialmente neste ponto: quando um se sente desprotegido pelo Estado e parte para ações à margem das leis definidas pelo estado de direito. Milícias particulares, pistolagem e utilização de armamento de modo ilegal são expressões da orientação de defender seus presumíveis direitos pelas próprias mãos.

Há também a possibilidade de os trabalhadores rurais sem terra não ocuparem o imóvel, mas acamparem em frente a ele com o intuito de garantir o direito de vistoria daquelas terras. Nesta situação, há uma dúplice pressão: uma sobre o proprietário da terra e outra sobre o governo.

Na primeira, ela é não só psicológica como ostensiva, pois, em geral, acampar em frente ou ao lado de uma fazenda significa mostrar claramente a disposição de ocupá-la. Na segunda, ela se transforma em poder de barganha na mesa de negociações aberta no órgão responsável pela execução da reforma agrária, já que uma possível ocupação sempre representa um problema a mais a ser administrado pelo governo em questão.

Para estabelecer este *modus operandi* os movimentos sociais perceberam que era fundamental um processo de formação e capacitação de seus membros militantes e dos trabalhadores rurais que engrossam suas fileiras. Esta preparação vai desde a leitura marxista da realidade, passando pela abordagem de temas como estrutura jurídica do Estado, até chegar à formação acadêmica propriamente dita. São conteúdos voltados para justificar as ações e os embates na posse da terra, nos quais uma boa argumentação é fundamental para sair vencedor.

Tudo isso faz parte do processo de não só legitimar o movimento social como também qualificar suas demandas e angariar simpatias no meio da sociedade, pois o movimento, como afirma Gurgel (*Ibidem*, 206),

“trabalha bandeiras mais facilmente absorvidas pelas elites intelectuais, como justiça no campo, diminuição da miséria e da violência nas cidades, e dedica recursos e militantes para publicações que construam uma contra-hegemonia, com apoio de grandes nomes da intelectualidade (...), favorecendo a disputa também na esfera da propaganda e da teoria. São essas movimentações também estratégias de luta no campo, a despeito de se viabilizarem na cidade, com agentes urbanos e questões urbanas, como é o caso da segurança pública referida”

Para demonstrar legitimidade perante os trabalhadores rurais que representam, os movimentos sociais recorrem frequentemente a estratégias de demonstração do próprio “poder de influência”, ou seja, se esmeram em mostrar que têm “livre acesso” nos meandros das estruturas internas do serviço público e podem conseguir com que sejam atendidos em suas demandas. É um modo de agir característico: enquanto lideram um grupo de trabalhadores precisam mostrar a força no poder estatal e, ao mesmo tempo, precisam provar ao ente governamental que – de fato – representam legitimamente os trabalhadores pelos quais falam. E, para isso, vale qualquer meio, bastando que comprovem sua influência.

b. Movimentos Sociais como Expressões de Identidades Híbridas e suas Novas Demandas

Neste ponto, convém sublinhar um aspecto recente, mas cada vez mais presente na disputa pela posse da terra: a presença de vários movimentos sociais disputando espaço no mesmo território. Trata-se de uma luta pela hegemonia de poder dentro da grande luta pela hegemonia e poder no âmbito macrossocial.

Na ânsia de representar um maior grupo de acampamentos, os movimentos sociais acabam por multiplicar-se por força de dissensões e sectarizações. Num emaranhado de siglas, prometem agir de maneira diferente de outros movimentos sociais, sem, contudo, modificar o *modus operandi* descrito acima. E, assim, no espaço microssocial dos trabalhadores rurais, os movimentos sociais repetem a competição que se observa no âmbito do Estado, na busca de dominar os concorrentes.

Ainda deve ser sublinhado que as diversas formas de expressão da luta pela terra no Brasil expressam a dificuldade de conceituá-las como ações de classes sociais explicitamente reconhecidas, apesar de aflorar com relativa clareza a existência de uma identidade coletiva, em torno da qual é possível visualizar adversários e o campo do conflito. São identidades híbridas. Por exemplo, sob o nome de Sem-Terra congregam-se variados segmentos da sociedade, inclusive alguns sem vínculos anteriores com o meio rural.

E mais. O tipo de reforma agrária pretendida revela ainda mais as dissensões internas entre os movimentos sociais. Alentejano (1996, p. 19-35) identifica, entre eles, três grandes visões da reforma agrária: como política compensatória, como política distributiva ou como política voltada para a transformação do modelo de desenvolvimento vigente. Segundo o autor, ao se abordar a questão sob esse ângulo, adquire contornos mais nítidos a “relação contraditória” entre o movimento sindical de trabalhadores, assim como o movimento dos trabalhadores sem terra, com o capitalismo e suas regras de acumulação, o que, na prática, pode significar a revisão de pautas de atuação, eventualmente rompendo com visões anteriores, ampliando, conseqüentemente, a capacidade de resposta a demandas concretas, surgidas entre pequenos produtores em atividade.

A dimensão econômica da luta pela terra implica, por outro lado, a necessidade de preparação das lideranças e órgãos de representação, quanto ao momento subsequente à conquista da terra. É, então, que começam a aflorar as divergências internas, antes encobertas

sob denominações unificadoras, politicamente fortes, como *camponeses*, *trabalhadores rurais* e, mais recentemente, *sem-terras*.

Sob outro ângulo de análise, um dos aspectos relevantes da atuação dos movimentos sociais na contemporaneidade é que o foco de demandas vem sendo acrescido nos últimos anos com a incorporação de pautas referentes a outros direitos sociais. De acordo com o que nota Martins (2000), a demanda por reforma agrária levada à frente pelos movimentos sociais nestes últimos anos, através da mobilização de tantos setores da sociedade, extrapola os limites de uma luta pela terra, configurando-se em “instrumento de luta pela vida (...), pela sobrevivência, pela dignidade, pela preservação daquilo que eles [os trabalhadores] presumem ser um direito...”. As mudanças no contexto socioeconômico do país repercutem na configuração das lutas sociais que emergem no campo brasileiro nas últimas décadas.

Por isso, a postulação destas novas demandas – mais amplas que a simples luta pela terra (“contra o latifúndio”), mas estritamente ligadas a ela – remete, segundo Vilas (1995), à discussão teórica acerca dos conceitos de movimentos sociais, que substituem, conforme propõem alguns autores, o de classe social, tão presente nas análises sociológicas de décadas passadas. Este autor sublinha que os movimentos sociais pressupõem a presença de atores, cuja inserção produtiva é ambígua, compondo grupos marginalizados ou que atuam no terreno da reprodução social. Assim, a organização desses atores em torno de relações de gênero, étnicas, culturais, de acesso à terra, dentre outras de igual relevância, contrasta com o papel tradicionalmente desempenhado pelas organizações “de classe”, como partidos e sindicatos.

c. Movimentos Sociais e a Execução da Reforma Agrária no Brasil

Diante deste quadro, percebe-se que a reforma agrária no Brasil, além de ser (e, talvez, antes de ser) idealizada e promovida pelo Estado, é uma antiga “bandeira de luta” dos movimentos sociais, desde as Ligas Camponesas da década de 50 do século XX. Isto gera vieses interessantes para compreender o processo em curso de reforma agrária que excede os objetivos deste trabalho.

Por outro lado, há um aspecto importante que interessa sobremaneira: se se fizer uma comparação com a legislação que rege a execução da reforma agrária no Brasil (em especial com as normas do Incra) e o modo de executar concretamente as ações específicas (obtenção, destinação, implantação de projetos de assentamentos, etc.) perceber-se-á que o

processo parece estar invertido. É como se a reforma agrária brasileira estivesse de “cabeça para baixo”, pois o órgão fundiário fica sempre em uma postura submissa às prerrogativas de cada movimento, os quais pautam os imóveis a serem destinados como recursos fundiários e ocupando-os antes de qualquer vistoria.

Esta constatação revela o fato de que nem sempre a obtenção de terras e a própria criação de projetos de assentamentos são realizadas a partir de critérios técnicos, mas que são postas em prática pelo jogo de pressão exercido pelos movimentos sociais. Neste contexto, não é possível definir o tipo de assentamento ou até mesmo as principais atividades produtivas a serem implementadas, pois a ocupação é, na maioria das vezes, acompanhada pela utilização da terra (através de roçados) e divisão de lotes, sem os critérios definidos por lei.

É um processo invertido exatamente porque a ação do órgão fundiário não vem em primeiro lugar, mas ocorre somente depois da demanda e da ocupação do imóvel. Desta maneira, pensar em assentamentos planejados e organizados de acordo com o que definem as normas de execução do Incra é uma missão quase impossível, a não ser que haja uma sintonia entre regularização fundiária e destinação dos imóveis para a criação de Projetos de Assentamentos.

Por este viés, pode ser entendido por que muitos assentamentos de reforma agrária não conseguem garantir a sustentabilidade econômica e nem a ambiental. O insucesso do empreendimento é muito provável.

Similarmente com o que foi concluído com relação aos fatores econômicos, aqui também se percebem grandes diferenças entre o que foi postulado na teoria e o que foi implementado na prática. Isto confirma que a reforma agrária no Brasil segue critérios que à primeira vista estão em sintonia com os pressupostos econômicos com vistas ao desenvolvimento, mas que – sob um olhar mais aguçado – distanciam-se deste objetivo para serem pautados pelo jogo de forças políticas que lutam pela hegemonia de poder.

CONCLUSÃO

Para responder de maneira mais suficiente possível ao questionamento que permeia esta pesquisa (quais os entraves que impediram e vêm impedindo a realização efetiva da reforma agrária no Brasil e de que forma estes obstáculos acabam por influenciar fortemente no processo de desenvolvimento do país) ao longo deste trabalho acadêmico buscou-se relacionar a reforma agrária com o processo de desenvolvimento econômico baseado na modernização do setor agrícola.

Do que foi estudado nos capítulos iniciais deste trabalho com base no pensamento de Mellor, Johnston e Schultz, entre outros, ficou claro que para alcançar uma industrialização exitosa um país precisa resolver os problemas associados com a geração, transferência e uso do excedente agrícola. E este fator está diretamente ligado à transformação estrutural da agricultura tradicional, por meio de sua modernização.

O que se pode concluir, após ter analisado o tipo de modernização praticada no Brasil, é que ela possuiu um caráter localizado e setorializado. E teve estas características exatamente porque se deu nos moldes de uma submissão do desenvolvimento agrícola à industrialização por substituição de importações.

As pequenas idéias conclusivas destacadas ao longo deste texto buscaram reforçar esta relação e mostrar a causalidade positiva entre distribuição de ativos fundiários e desenvolvimento econômico, levando-se em consideração a implementação dos elementos indispensáveis para uma verdadeira reforma agrária.

Compreendida nesta abordagem mais ampla do desenvolvimento (social, sustentável, etc.), a execução da reforma agrária, para utilizar as palavras de Barraclough (2001), implica pensar não somente os *sistemas de domínios de terras (land tenure)*, mas fundamentalmente o funcionamento do *sistema agrário* como um todo. Ou seja, aliar a distribuição de terras a um conjunto de políticas que garantam competitividade aos seus beneficiários, à luz do pensamento de Johnston-Mellor-Schultz, longamente abordado nos capítulos II e III deste trabalho.

Como se viu no IV capítulo, no Brasil, assim como em toda a América Latina, a reforma agrária é imprescindível por causa da herança colonial do continente, onde sempre prevaleceu a grande concentração de terras e de latifúndios. A concentração da propriedade da terra está profundamente enraizada na formação histórica do país e estas raízes remontam à

natureza da colônia e das leis coloniais, as quais introduziram graves distorções na distribuição das terras e, a partir da segunda metade do século XIX, no funcionamento do mercado fundiário.

Diante deste quadro, o que dizer sobre a implementação concreta da reforma agrária no Brasil? Como avaliá-la?

Alguns autores utilizam o conceito de “reforma agrária parcial” (Le Coz, 1976) para expressar uma reforma em que apenas algumas regiões de um país são atingidas. Bursztyn (1984, p.132) vai mais além e consigna o conceito de *contra-reforma*. Para ele, as transformações mais substanciais na estrutura agrária deram-se em espaços determinados, onde alguns setores se enquadram no conceito de reforma parcial e outros, no de *contra-reforma*. Ou seja,

“de acordo com a análise dos ‘programas especiais’ constata-se que, ao mesmo tempo em que as relações de produção se modificam em alguns setores mais diretamente ligados aos mecanismos de intervenção do Estado, os setores mais tradicionais sobrevivem e, às vezes, mesmo se reproduzem”.

Levando em conta estas idéias e modificando-as ligeiramente, considero que a Reforma Agrária posta em prática no Brasil não seja um fracasso, nem seja extemporânea, mas também não é o sucesso que alguns possam divulgar. Mesmo levando em consideração que a realidade dos assentamentos não é homogênea e que se encontram histórias de sucessos e eficácia em algumas experiências, **acredito, em uma análise global, que no Brasil a reforma agrária possa ser definida como “reforma agrária incompleta”**. Mesmo sendo executada há quase quarenta anos, ela carece de alguns elementos fundamentais, elencados ao longo deste trabalho pois não consegue atingir o todo do País (*reforma agrária parcial*). Quase sempre é realizada com ações pontuais, como resultado de pressões, às vezes violentas, dos movimentos sociais e de reações, também às vezes violentas, dos proprietários de terras (*contra-reforma*).

É uma reforma que não garantiu nem garante inteiramente os direitos de propriedade dos seus beneficiários, não permitiu nem permite o acesso ao crédito e ao investimento, comprometendo, em parte, o desenvolvimento dessas novas unidades produtoras. Em suma, uma reforma que não realiza, por isso, seus objetivos de ser vetor de desenvolvimento como um todo.

Assim, é uma reforma agrária que não garante sustentabilidade aos trabalhadores rurais assentados justamente porque não promove o acesso à capacitação

empresarial do trabalhador rural assentado, não está calcada em estudos sérios de mercado para determinar o tipo de produtos mais viável e o modo de produção mais adequada, não estabelece uma relação direta entre o recurso financeiro investido no assentamento e a assistência técnica devida e, além disso, por causa de assentamentos localizados muito distantes dos centros urbanos, tornam-se periferias rurais sem atendimento de políticas públicas complementares.

Esquemmatizando estas idéias, poder-se-ia afirmar que uma reforma agrária, para ser completa, precisaria, então:

- ser pertinente com a idéia de que desenvolvimento não é sinônimo de industrialização;
- estar relacionada a um processo de modernização do setor agrícola (que deveria acontecer antes de qualquer industrialização) e, portanto, inserida nas políticas agrárias e agrícolas do Estado;
- executar uma reorganização fundiária efetiva com o intuito de gerar uma tal equidade rural, de modo a desenvolver homogeneamente o setor agrícola e o meio rural como um todo;
- estar baseada principalmente nos pequenos agricultores, com distribuição não só de ativos fundiários (terra) como também de capital (natural, construído, humano e social), a fim de gerar sustentabilidade no processo de desenvolvimento;
- levar a mudanças na estrutura de poder no campo, quebrando as oligarquias rurais.

Por isso, dizer que a reforma agrária no Brasil é incompleta significa afirmar que há elementos positivos que vêm se estabelecendo ao longo de sua execução. Há que se reconhecer, por exemplo, que o Brasil vem criando e está ampliando políticas de acesso à terra combinadas com o apoio à produção e com garantia de direitos, como crédito subsidiado, seguro, programa de comercialização, assistência técnica, educação e recursos para investimentos em infra-estrutura. Leite *et al.* (2004) afirmam a este respeito que, por mais que este processo seja prenhe de dificuldades, o acesso à terra provocou, em muitos casos, rupturas e uma sensação nítida de melhora. Foram constatadas localmente importantes mudanças trazidas pelos assentamentos⁴⁴.

⁴⁴ Enumerando os pontos positivos do impacto dos assentamentos estudados em sua pesquisa, Leite *et al* (2004) afirmam que os principais são: melhorias nas políticas públicas, aumento da participação na arena política local, incremento de escolarização, aparecimento de novas ocupações não agrícolas, diversidade de bens produzidos, melhoria no comércio local, e o resgate da dignidade.

É o caso também dos efeitos e das mudanças locais proporcionados pela criação dos assentamentos rurais ou pela regularização da posse de camponeses e trabalhadores anteriormente ameaçados. Em muitos casos, essas novas unidades produtivas e de moradia vêm gerando transformações de ordem econômica, política e social que atingem a população beneficiária e envolvem outros atores e instituições locais.

No plano municipal os efeitos se mostram mais evidentes. A diversificação da produção agrícola, a expansão do mercado de trabalho e o fortalecimento político dos beneficiários, cujas demandas por infra-estrutura física e social não podem ser facilmente ignoradas, garantem circulação de ativos financeiros, incremento de mercados e aumento da qualidade de vida.

Os assentamentos da reforma agrária possibilitam maior acesso a empregos. Conforme Leite *et al.* (2004) e Medeiros e Leite (2004), além de criar, em média, três ocupações por unidade familiar no próprio estabelecimento, exclusive as atividades desenvolvidas fora do lote, os projetos de reforma agrária também geram trabalho para terceiros, quando se considera a contratação de mão-de-obra externa pelos assentados em 36% dos lotes pesquisados.

Há que se considerar também que o assentamento, como forma definida pela legislação de acesso aos ativos fundiários, às políticas públicas específicas, aos mercados de produtos, consumo e trabalho, gera impactos e resultados positivos, pois, fazendo um cotejo entre a situação atual e a passada das famílias que foram assentadas, poderá ser facilmente constatada uma melhoria nas suas condições de vida.

No entanto, a reforma agrária é incompleta no Brasil justamente porque estes avanços reconhecidos são pequenos se comparados ao que propõem as regulamentações e as normas que regem o processo no Brasil. Além do mais, nem sempre são sustentáveis.

É incompleta porque muitas vezes o aporte de recursos, mesmo vindo aumentando ao longo dos últimos anos, se perde no emaranhado de procedimentos nem sempre claros e de resultados quase sempre duvidosos.

É também incompleta porque o programa de assentamentos, por mais virtuosos que sejam na teoria, na prática carecem de acompanhamento contínuo e, por demorarem a dar resultados concretos, apresentam sérios problemas de gestão dos recursos e, conseqüentemente, de produtividade e sustentabilidade. Além disso, o próprio fato de estar calcada no programa de assentamento faz com que a reforma agrária – como foi visto anteriormente – não consiga atingir grande parte dos trabalhadores rurais.

A propósito desta discussão, para Leite *et al.* (2004), em certa medida, a criação dos assentamentos acarretou redistribuição fundiária e viabilizou o acesso à terra a uma população de trabalhadores rurais geralmente já residentes na própria região, mas não alterou de forma radical o quadro de concentração de terra. As alterações na estrutura agrária são visíveis somente no plano local.

Nestes assentamentos, muitas vezes fica evidente a precariedade de serviços de saúde, escola, infra-estrutura, acesso a assistência técnica etc., indicando, por um lado, uma insuficiente intervenção do Estado no processo de transformação fundiária e, por outro, forte continuidade em relação à situação de carência material que marca o meio rural brasileiro.

Se é verdade que, para ser completa, a reforma agrária – nas palavras de Leite (2006) – deve ser entendida não somente como uma política de distribuição de ativos fundiários (*land reform*), mas como um processo mais geral (*agrarian reform*) que envolve o acesso aos recursos naturais (terra, água, cobertura vegetal no caso dos trabalhadores extrativistas, etc.), ao financiamento, à tecnologia, ao mercado de produtos e de trabalho e, especialmente, à distribuição do poder político, pode-se dizer que este é um objetivo ainda distante.

Na realidade, não é possível assegurar que o Brasil seja um país extremamente pobre (especialmente quando comparado, nesse quesito, a outros tantos em situação bem mais vulnerável), ainda que existam em seu interior regiões onde a pobreza e a miséria (rural ou urbana) grassam impunes. No entanto, pode-se afirmar categoricamente, com base num vasto arsenal de estatísticas sobre os mais distintos setores, que o Brasil é, sim, um país profundamente injusto, como comprovado pelos índices de concentração econômica (da renda, da terra, da produção, etc.) extremamente elevados.

Assim, se a reforma agrária é um aspecto importante no desenvolvimento econômico dos países porque, como se indicou acima, a pobreza e a desigualdade têm efeitos diretos e indiretos sobre o crescimento econômico, advindos da incorporação dos pobres ao mercado e ao mundo dos contratos, é o caso de afirmar que ela de fato não aconteceu (ainda) no país ou, então, que ela não foi implementada como deveria.

Em última instância fica claro que mais do que desconcentrar ativos fundiários, do que distribuir renda através das ações específicas, do que promover o incremento da produtividade e da dinamização do setor agrícola, a reforma agrária é uma estratégia de **desenvolvimento humano**, ou seja, de promoção de cidadania, de inclusão social e de valorização de trabalhadores rurais que, desprovidos de terra, viviam à margem do desenvolvimento econômico nacional.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural**. Disponível em <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2000>. Acesso em 14 de fev. 2008.

_____. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1992.

_____. **Ruralidade e desenvolvimento territorial**. Disponível em <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/abramovay/gzm014rurterr.doc>>. Acesso em 22 de jul. 2007.

AIYAR, Swaminathan; PARKER, Andrew; VAN ZYL, Johan. **Market-Assisted Land Reform: a new solution to old problems**. In: AGR Dissemination Notes, nº 4, Agriculture and Natural Resources Department, World Bank, 1995. Disponível em <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 04 de jan. 2008.

ALENTEJANO, Paulo Roberto R. **O sentido da reforma agrária no Brasil dos anos 90**. In: Cadernos do CEAS, Salvador, n.166, p. 19-35, nov./dez. 1996.

ANAND, S. e KANBUR, S. M . R., **Inequality and development: a critique**. In Journal of Development Economics, Jun, 41 (1), pp. 19-43, 1998.

ÁRABE, Carlos Henrique G. **A inserção do tema agrário nas estratégias de desenvolvimento**. In: Artigo apresentado aos participantes do Seminário promovido pela Associação Brasileira de Reforma Agrária e INCRA em Brasília, sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, nos dias 27-28/03/2008. Brasília: INCRA/ABRA, 2008.

BARRACLOUGH, S. **A reforma agrária nos países em desenvolvimento: o papel do estado e de outros agentes**. In: TEÓFILO, E. (ed.) **A economia da reforma agrária: evidências internacionais**. Brasília: NEAD/MDA, 2001.

BANERJEE, Abhijit V. **Land reforms: prospects and strategies**. 1999. Disponível em :<<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 14 de dez. 2007.

BENGOA, J. **25 años de Estudios Rurales**. In: Sociologias/UFRGS/Programa de Pós Graduação em Sociologia, vol. 1, nº 1 (jan/jul 1999).

BETTO, Frei. **A mosca azul**. Rio de Janeiro: Rocco, 2006.

BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **Pensamento econômico brasileiro.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BOBBIO, Norberto. **Estado. Governo. Sociedade. Para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Constituição 1988.** In. Texto constitucional de 05 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 19/98 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

BUANINAIN, A. M. e PIRES, D. **Reflexões sobre Reforma Agrária e Questão Social no Brasil.** Campinas: Unicamp, 2003. Disponível em <http://www.abda.com.br/texto>. Acesso em 15/10/2007.

BURSZTYN, M. **O poder dos donos – planejamento e clientelismo no Nordeste.** Petrópolis: Vozes, 1984.

CARVALHO FILHO, José Juliano. Política agrária no governo Lula: esvaziamento da reforma agrária. Brasília: Mimeo, 2008a.

_____. **Política agrária e violência no campo.** Brasília: Mimeo, 2008b.

_____. **A nova (velha) questão agrária e o agronegócio.** Brasília: Mimeo, 2008c.

Cimamarra, Ugo Pica. **Passato e presente delle riforme agrarie in una prospettiva neoistituzionalista.** In. Rivista La Questione Agrária. Milano: Ed. Franco Angeli, 2001. n. 3.

COX, M. et al. FAO. **Agrarian Reform.** In Land Reform. Land settlement and cooperatives. Roma: FAO, 2003/2. p. 13-30. Disponível em <http://www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t04.htm>. Acesso em 04/08/2007.

CORAZZA, Gentil; MARTINELLI JR., Orlando. **Agricultura e questão agrária na história do pensamento econômico.** In Teoria e Evidência Econômica. Passo Fundo – RS: v. 10, n. 19. novembro 2002. p. 09-36.

CHONCHOL, J. **Globalización, pobreza y agricultura familiar en America Latina.** In Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Valence. 2005.

DE JANVRY, Alain & SADOULET, Elisabeth. **Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda.** 2002. Disponível em www.worldbank.org. Acesso em 24/01/2008.

DEININGER, Klaus. Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil, and South Africa. Washington D.C.: World Bank, 1998.

DIEESE/NEAD. **Estatísticas do meio rural.** São Paulo: DIEESE, 2006.

DORNER, Peter. **Latin American Land Reforms, in Theory and Practice**. The University of Wisconsin Press, 1992.

_____. **Reforma Agrária e Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Edições 70, 1972.

FRANÇA, Caio Galvão e SPAROVEK, Gerd. **Assentamentos em debate**. Brasília: MDA/NEAD, 2005.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 2ª ed.

GRAZIANO DA SILVA, José. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. **Qual Reforma Agrária?** São Paulo: Geração Editorial, 1996 .

GUANZIROLI, Carlos. **O Porquê da Reforma Agrária**. In. Econômica, v.4, n.1, p.5-24, junho 2002- Impressa em outubro de 2003. Disponível em <http://www.uff.br/cpgeconomia/v4n1/guanzirol.pdf>. Acesso em 04/04/07.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1968.

GURGEL, Clarisse. **Estratégia de luta no campo**. In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 202-207.

HAYAMI, Yujiro e RUTTAN, Vernon W. **Desenvolvimento agrícola: teorias e experiências internacionais**. Brasília: Embrapa, 1988.

_____. **Factor prices and technical change in agricultural development: the United States and Japan**. 1880-1960. Minneapolis: University of Minnesota, 1970.

IANNI, Octávio. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

JOHNSTON, Bruce F. e KILBY, Peter. **Agricultura e transformação estrutural. Estratégias econômicas de países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

JOHNSTON, Bruce F. e SOUTHWORTH, Herman M. **Agricultural development and economic growth**. Ithaca: Cornell University Press, 1967.

JOHNSTON, Bruce F. & MELLOR, J.W. **The role of agriculture in economic development**. In American Economic Review, v. LI, n. 4, p. 566-593, Sept. 1961.

KAY, Cristobal. **Why East Asia overtook Latin America: agrarian reform, industrialisation and development?** In: Third World Quarterly. Vol. 23. No 6. 2002. p 1073–1102.

_____. **Latin American's agrarian reform: lights and shadows. Land reform, Land settlements and Cooperatives.** FAO/Rome, 1998. p. 9-31,

LAUSCHNER, R. & SCHWEINBERGER, G.A. **Grandes propriedades ou propriedades familiares na agricultura?** Rev. Perspectiva Econômica, vol. 22, nº 59. Jul/dez – 1987. p. 21-48.

LE COZ, J. **Le riforme agrarie.** Milano: Il Saggiatore, 1976.

LEITE, Sérgio P. **Reforma agrária, justiça social e desenvolvimento sustentável.** Conferência Internacional sobre reforma agrária e desenvolvimento rural. Documento temático 4. Porto Alegre, 7-10 de março de 2006. Disponível em <http://www.mda.gov.br/ciradr/index.php?sccid=1126>. Acesso em 14/01/07.

_____. **Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro.** Estudos Sociedade e Agricultura . vol. 13, nº 2. CPDA: outubro de 2005.

LEITE, Sérgio P. e ÁVILA, Rodrigo. **Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas.** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/resr/v45n3/a10v45n3.pdf>. Acesso em 13/03/07.

LEITE, S. *et al.* **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro.** São Paulo/ Brasília: Ed. Unesp/Nead. 2004.

LIMA, Ruy Cirne. **Terras Devolutas.** Porto Alegre: Globo, 1935

MARTINEZ, Paulo. **Reforma agrária. Questão de terra ou de gente?.** Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 1997.

MARTINS, José de Souza. **Reforma agrária: o impossível diálogo.** São Paulo: EDUSP, 2000.

MCPHERSON, W. W. (ed.). **Economic development of tropical agriculture.** Gainesville: University of Florida Press, 1968.

MEDEIROS, L. e LEITE, S. (orgs.). **Assentamentos rurais, mudança social e dinâmica regional.** Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

MEDEIROS, Leonilde (org.). **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar.** São Paulo: UNESP, 1994.

MELLOR, J.W. **Agricultural development: so many successes, such excellent results.** Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001.

_____. **Agriculture on the road to industrialization.** Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

_____. **The economics of agricultural development.** Ithaca: Cornell University Press, 1966.

_____. **The process of agricultural development in Low-Income countries.** In Journal of Farm Economics. New York: Cornell University Press, 1962. n. 44, p. 700-716 (abr-jun 1962).

_____. **Agricultural development: so many successes, such excellent results.** Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001.

METCALF, David. **The economics of agriculture.** Baltimore / Maryland: Penguin Books, 1969.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **II Plano Nacional de Reforma Agrária. Paz, produção e qualidade de vida no meio rural .** Brasília: MDA / INCRA / NEAD, 2003.

_____. **Relatório de atividades Incra 30 anos.** Disponível em www.Incra.gov.br. Acesso em 12/02/2007.

_____. **Memória Incra 35 anos.** Brasília: MDA / INCRA, 2006a.

_____. **Desenvolvimento agrário como estratégia: balanço MDA 2003-2006.** Porto Alegre: NEAD, 2006b.

_____. **Manual da Política Agrícola para a Reforma Agrária.** Brasília: INCRA, 2006c.

MISSERI, Salvatore Corrado. **L'importanza relativa dell'agricoltura nello sviluppo econômico.** In Rivista di Economia Agraria. Napoli: ESI, 1964. XIX (4), p. 43-68.

MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. **Conflito de terra.** In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 123-124.

_____. **Política agrária.** In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 357-359.

MOTTA, Márcia ; MENDONÇA, Sônia. **Modernização da agricultura.** In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 305-309.

MORAES, R. C. *et al.* **Desenvolvimento e questão agrária.** Brasília/Campinas: NEAD/UNICAMP, 2007.

MUKHOTI, Bela. **Agriculture and employment in developing countries. Strategies for effective rural development.** Boulder: Westview Press, 1985.

MÜLLER, Geraldo. **Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária.** São Paulo: HUCITEC, 1989.

NAVARRO, Zander. **Comédia Agrária**. Folha de São Paulo. São Paulo, p. A3, 22 abr. 2007.

NAKANO, Yoshiaki. *A destruição da renda da terra e da taxa de lucro na agricultura*. In: **Revista de Economia Política**. FGV, vol. 1. Nº 3. Jul-Set/81. p. 3-16

OKUN, Bernard e Richardson, Richard W. **Studies in economic development**. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1962.

PALMEIRA, M. e LEITE, S.. **Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas**. In: COSTA, L.F., Santos, R.N. (orgs.). **Política e reforma agrária**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

PALMEIRA, M. **Modernização, Estado e questão agrária**. Estudos Avançados, São Paulo: IEA/USP, vol. 3, nº 7, Sept/Dec., 1989.

PAULUS, Gervásio. **Do padrão moderno à agricultura alternativa: possibilidades de transição**. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1999.

PEREIRA, Etiel Santiago de Brito. **A política enquanto ciência e a necessidade de seu ensino para o exercício eficiente da cidadania**. In Revista de Informação Legislativa, Brasília. a. 40 n. 158 abr./jun. 2003. P. 257-263. Disponível em http://senado.gov.br/webcegrafil_158RIL158-16.pdf. Acesso em 12.09.2007.

PEREIRA, J. M. Mendes. **O modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

PINTO JÚNIOR, Joaquim Modesto e FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: NEAD, 2005.

PINTO, Luís Carlos Guedes. **Política agrária em Brasil: reflexiones sobre uma experiência inoperante**. In REYDON, Bastiaan; RAMOS, Pedro et al. **Mercado y política de tierras: experiencias en la America Latina**. Campinas: UNICAMP, 1996. P.287-326.

_____. **Política de Terras na América Latina e Caribe - Brasil**, Mesa Redonda Regional, 1996b.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

PRADO JÚNIOR, C. **Historia Econômica do Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense 1956.

_____. **Contribuição para a Análise da Questão Agrária no Brasil**. In: PAIVA, Ruy Miller et al. **A agricultura subdesenvolvida**. Petrópolis: Vozes, 1969. p. 9-22.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RASHID, Salim. **Is land reform viable under democratic capitalism?** Disponível em http://www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/00-0127.pdf. Acesso em 28.10.2006.

REGO, Murilo Leão. **Dilemas da questão agrária brasileira. Tem futuro a reforma agrária?** São Paulo, jul./set.1993. v. 7, n.3, , p. 21-29.

REVISTA DE DIREITO AGRÁRIO. Ano 16. nº 14. Brasília: INCRA, 2º semestre de 2000.

REYDON, B. P. **A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente.** Disponível em www.nead.org.br. Acesso em 13/08/2007.

RIBEIRO, Nelson de Figueiredo. **Caminhada e esperança da reforma agrária. A questão da terra na Constituinte.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

RIBEIRO, Vanderlei. **Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.** In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 259-261.

_____. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.** In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005b. p. 261-264.

ROMEIRO, Ademar R. **Perspectivas para políticas ambientais.** Disponível em www.nead.gov.br. Acesso em 14/08/2007.

ROMEIRO, Adhemar; Guanziroli, Carlos; Palmeira, Moacir; Leite, Sérgio (org.). **Reforma Agrária - O Relatório da FAO em Debate.** Petrópolis: Vozes / Ibase / FAO, 1994.

RUTTAN, V. W. **Productivity, growth in world agriculture: sources and constraints.** University of Minnesota. Journal of Economics Perspectives 16 (Fall 2002): 161-184 (disponível na web, em <http://ideas.repec.org/a/aea/jecper/v16y2002i4p161-184.html>). Acesso em 12/07/2007.

SACHS, Jeffrey D. **Lições chinesas para o Banco Mundial.** Valor Econômico, São Paulo, ano 8, n. 1767, p. A15, 25-27 mai 2007.

SAMPAIO, Plínio A. **Duas lógicas paralelas na análise da agricultura brasileira.** Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-401419970003000008&lmg=es&nrm=&tlng=en. Acesso em 15.10.2006.

SANTOS, Roberto F. dos. **Processo de modernização da agricultura brasileira: um teste da hipótese da inovação induzida.** In: Revista Pesquisa e Planejamento Econômico nº 17 (3), dez. 1987. Rio de Janeiro. P. 679-710.

SARRIS, Alexander H. **O papel da agricultura no desenvolvimento econômico e na diminuição da pobreza: uma base empírica e conceitual.** (www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=46). Acesso em 19.08.2006.

SCHULTZ, Theodore W. **Transforming traditional agriculture.** New Haven: Yale University Press, 1964.

_____. **O Capital Humano: Investimentos em educação e em pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973

SCOLESE, Eduardo. **A Reforma Agrária.** São Paulo: Publifolha, 2005. (Folha explica).

SILVA, Carlos Eduardo Mazzetto. **Análise agroambiental de imóveis para uma reforma agrária sustentável.** NEAD / MDA. Disponível em <http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=14>. Acesso em 05/02/2008.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro. A reforma agrária na Constituinte de 1987/88.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, José Graziano da. **A reforma agrária no Brasil. Frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento?** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

SOTTE, Franco. **Modelli di sviluppo equilibrato.** Disponível em <http://www.dea.unian.it/sotte/home.htm> Acesso em 24/01/2007.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira.** São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2003.

STEDILE, João Pedro (org.). **A questão agrária no Brasil: o debate na esquerda 1960-1980.** São Paulo: Expressão Popular, 2005.

_____. **A questão agrária no Brasil.** São Paulo: Atual, 1998.

TEIXEIRA, Gérson. **O futuro da agricultura e o colapso do agronegócio.** Mimeo, 2007.

TEÓFILO, Edson (org.). **A economia da Reforma Agrária: evidências internacionais.** Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2001.

THORBECKE, Erik. **The role of agriculture in economic development.** New York: National Bureau of Economic Research, 1969.

TOFFER, Alvin. **A terceira onda.** Rio de Janeiro: Record, 1980 (17ª. ed.)

UMBELINO, Ariovaldo. **Reforma agrária.** In MOTTA, Márcia (org.). **Dicionário da Terra.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 385-391.

VAZ, Henrique de Lima. **Escritos de Filosofia II. Ética e Cultura.** São Paulo: Loyola, 1988.

VEIGA, J. Eli. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.** In: Revista de Estudos Avançados, n. 15 (43), 2001. p. 101-119.

_____. **Diretrizes para uma nova política agrária.** Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável. Fortaleza – CE, 1998a. Disponível em <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=231>. Acesso em 18/05/2007.

_____. **Pobreza rural, distribuição de renda e crescimento: a experiência brasileira. Conferência Internacional sobre distribuição de riqueza, pobreza e crescimento econômico.** Brasília, 1998b.

_____. **Uma linha estratégica de desenvolvimento agrícola.** In: Revista de Economia Política. V. 12 , nº 2 (46). Abril-junho/1992. p. 88-105.

_____. **O Desenvolvimento agrícola. Uma visão histórica.** São Paulo: Edusp/Hucitec, 1991.

_____. **O que é Reforma Agrária.** São Paulo: Abril Cultural / Brasiliense, 1984.

VILAS, Carlos M. **Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?** México: Sociológica, mayo/ago. 1995. a. 10, n. 28. p.61-89.

WOORTMANN, Ellen F. **Significados da Terra.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.